

Institusjonell reform i EU Konventet

*En studie av ikke-statlige aktørers deltagelse og rolle i
konventprosessen*

David Moland-Wulff



Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2007

FORORD

Jeg vil starte med å rette en stor takk til min veileder Morten Egeberg for faglig dyktighet og et positivt engasjement som har betydd mye i denne lange prosessen.

Jeg vil også takke mine studiekamerater Jonas, Per Ludvig og Lucas for all hjelp underveis og samtidig takke for en flott studietid.

En stor takk også til mine foreldre, min søster, svigerforeldre og svigerinne som med oppmuntrende ord har støttet meg gjennom denne tiden. En spesiell takk til min kjære Marianne som med en engels tålmodighet har gjort denne oppgaven mulig.

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	II
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	III
1. INNLEDNING.....	1
1.1 PRESENTASJON AV OPPGAVEN.....	1
1.1.1 Bakgrunn og tema.....	1
1.1.2 Problemstilling.....	3
1.2 TEORI.....	5
1.3 DEFINISJONER.....	5
1.3.1 Institusjonell reform av EUs institusjoner.....	5
1.3.2 Ikke-statlige aktører.....	6
1.3.3 Prosessen rundt institusjonell reform.....	7
1.4 METODE.....	8
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR.....	8
2. TEORETISK RAMMEVERK OG METODE.....	9
2.1 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV.....	10
2.1.1 Politiske institusjoner.....	11
2.1.2 Institusjonell endring.....	12
2.1.3 Teoretiske forventninger til konventsprosessen.....	14
2.2 INTERGOVERNMENTALT PERSPEKTIV.....	16
2.2.1 Intergovernmentalisme og reform.....	17
2.2.2 Teoretiske forventninger til konventsprosessen.....	18
2.3 METODE OG DATAGRUNNLAG.....	19
2.3.1 Kvalitativ metode.....	19
2.3.2 Case studier.....	20
2.3.3 Metodiske utfordringer.....	21
3. EMPIRISK GJENNOMGANG AV KONVENTSPROSESSEN.....	26
3.1 KONVENTETS ORGANISERING.....	26
3.1.1 Historie.....	26
3.1.2 Sammensetning.....	27
3.1.3 Allmøter.....	28
3.1.4 Arbeidsgrupper.....	28
3.1.5 Presidentskapet.....	29
3.2 IKKE-STATLIGE AKTØRERS FORSLAG TIL REFORM.....	29

3.2.1	<i>Kommisjonens forslag</i>	29
3.2.2	<i>EPPs forslag</i>	34
3.2.3	<i>PESs forslag</i>	40
3.3	KONVENTETS FØRSTE ALLMØTE OM INSTITUSJONENE	43
3.3.1	<i>Introduksjon</i>	46
3.3.2	<i>Ministerrådets rolle</i>	48
3.3.3	<i>Kommisjonens rolle</i>	52
3.3.4	<i>Parlamentets rolle</i>	56
3.3.5	<i>Avslutning ved presidenten i Konventet</i>	56
3.4	TIDEN MELLOM ALLMØTENE	57
3.5	KONVENTETS ANDRE ALLMØTE OM INSTITUSJONENE	64
3.5.1	<i>Permanent president i Det Europeiske Råd</i>	65
3.5.2	<i>Antall kommissærer i Kommisjonen</i>	67
3.5.3	<i>En felles utenriksminister for EU</i>	68
3.5.4	<i>Styrke parlamentets rolle</i>	69
3.5.5	<i>Diverse saker</i>	69
3.6	FRA ANDRE ALLMØTET TIL ENDELIG FORSLAG	70
4.	ANALYSE	72
4.1	ORGANISERINGEN AV KONVENTET	72
4.1.1	<i>Organiseringen i lys av det institusjonelle perspektiv</i>	72
4.1.2	<i>Organiseringen i lys av det intergovernmentale perspektiv</i>	74
4.2	KONVENTPROESSEN	76
4.2.1	<i>Kommisjonens forlag</i>	76
4.2.2	<i>EPPs forslag</i>	82
4.2.3	<i>PES forslag</i>	87
4.2.4	<i>Første allmøte</i>	90
4.2.5	<i>Tiden mellom allmøtene</i>	104
4.2.6	<i>Andre allmøte</i>	108
4.2.7	<i>Fra andre allmøtet til endelig forslag</i>	112
4.3	GJENNOMSLAG I PROESSEN FOR DE IKKE-STATLIGE AKTØRENE	113
5.	KONKLUSJON OG AVSLUTNING	117
5.1	INNLEDNING	117
5.2	DE IKKE-STATLIGE AKTØRENE'S ROLLE	117
5.3	DE IKKE-STATLIGE AKTØRENE'S DELTAGELSE	119
5.4	GJENNOMSLAG I PROESSEN FOR DE IKKE-STATLIGE AKTØRENE	120
5.5	AVSLUTNING	122

KILDELISTE.....	124
------------------------	------------

1. Innledning

1.1 Presentasjon av oppgaven

1.1.1 Bakgrunn og tema

Fra den spede begynnelse med Kull- og stål unionen har EU utviklet seg gradvis til den internasjonale giganten den er i dag. Fra de opprinnelige seks medlemsstatene har EU vokst til 27 medlemsstater per i dag (EU History 2007). Det er tre institusjoner som i all hovedsak står for politikk utforming innen EU. Den historisk sett mest innflytelsesrike institusjonen i forhold til makt er det nasjonalstatlig styrte Rådet som består av det Europeiske Råd og det underliggende Ministerrådet. De to andre institusjonene er Europakommisjonen og Europaparlamentet som begge skal etterse europeiske interesser uten nasjonalstatlige bindinger (Nugent 2001). Derfor kan Kommisjonen og Parlamentet beskrives som ikke-statlige aktører i motsetning til Rådet som er en institusjon styrt direkte av nasjonalstatene. Dette unike institusjonelle triangelet og forholdet dem i mellom er essensielt for å forstå hvordan EU fungerer og hvor makten ligger. EU har derfor ofte vært referert til som "sui generis", et system i seg selv (Kohler-Koch 1997). Det betyr at det plasserer seg institusjonelt mellom en føderal stat og en internasjonal organisasjon. På den ene siden er EU fortsatt styrt av nasjonalstatene. Alle store beslutninger gjennom EUs historie har i siste instans måttet godkjennes av nasjonalstatene uten påvirkning fra andre aktører. På den annen side, så har utviklingen gått i retning av mer overnasjonal styring i form av at de ikke-statlige aktørene har fått utvidede fullmakter til å ta beslutninger uavhengig av nasjonalstatlig styring (Nugent 2001). Denne utviklingen har skjedd gradvis gjennom ulike reformprosesser opp i gjennom årene (EU History 2007). Konventet er foreløpig den siste og mest nyskapende av slik art i EUs historie.

Konventet var en arena for diskusjon om en rekke forskjellige utfordringer for EU systemet. Et av feltene var institusjonell reform. Institusjonell reform er når man planlagt søker å forandre de enkelte institusjonenes og/eller forholdet mellom dem med en målsetning om å oppnå en overordnet målsetning. Historisk sett har institusjonell reform innen EU vært et felt for representanter for medlemsstatene og forhandling mellom disse. Det har vært holdt lukkede konferanser hvor EUs stats- og regjeringssjefer har kommet frem til enighet, for så å etter konferansens slutt informere allmennheten om resultatet. Konventet var et radikalt brudd fra den tidligere reformpraksisen. Det ble lagt opptil full åpenhet rundt alle møter og en publisering av alle dokumenter. For første gang fikk medlemmer fra andre institusjoner full deltagelsesrett på lik linje med representantene fra nasjonalstatene (Konventes hjemmeside 2007). Dette åpnet opp for en unik situasjon der man for første gang utenifra kunne følge en reformprosess, og hvor man i tillegg kunne studere nye aktørers inntreden i form av ikke-statlige aktører.

Bakgrunnen for Konventet kan spores tilbake til 7- 10. desember 2000 da det på Nice-toppmøtet ble vedtatt et behov om en bred og dyptgående debatt om EUs fremtid (Nice traktaten: 2001). Det var et utbredt syn innen EU at problemer som, en svak europeisk offentlighet, utilstrekkelig beskyttelse av borgernes rettigheter, en dominans av utøvende makt, domstolsaktivisme, mangel på europeiserte politiske partier og svak representasjon og representativitet utgjorde utfordringer EU måtte løse (Eriksen 2003). Det var derfor utstrakt enighet om fastsettelsen av de overordnede målene som var behovet for større grad av åpenhet, mer demokratiske prosedyrer for å bøte på det demokratiske underskuddet og høyere grad av effektivitet i både beslutninger og gjennomføring av disse. Disse målene skulle nåes blant annet ved en reform av EUs institusjoner. Behovet var også i stor grad betinget av den da fremtidige utvidelsen av EU til 25 medlemsland. Dette var starten på det som senere skulle materialiseres til EU Konventet. Det ble vedtatt et nytt møte et år senere desember 2001 i Laeken Belgia. Der vedtok EUs stats og regjeringssjefer en

detaljert erklæring i forhold til størrelse, tidsramme, funksjon og mandat for Konventet (Laeken erklæringen: 2001). Før starten og under Konventet gang var det anledning for å sende inn forslag til behandling i Konventet. Blant et stort antall innsendte forslag skal det i oppgaven fokuseres på tre forslag som hadde det felles at de var innsendt av ikke-statlige aktører med deltagelsesrett i Konventet. De tre forslagene var innsendt av EU kommisjonen og de to største partigruppene i EU parlamentet, European People's Party (EPP) og Party of European Socialists (PES). Den 28. februar 2002 ble det første møte i Konventet holdt. Det var starten på et år med høy aktivitet og ekstensiv møtevirksomhet. I mai 2003 offentliggjorde presidentskapet sitt forfatningsutkast basert på arbeidet det foregående året (European Convention: 2003c). Den 18.juli 2003 overrakte Konventets president det endelige forfatningsutkastet til det italienske formannskapet i EU. Det markerte slutten på Konventets arbeid. De ikke-statlige aktørenes deltagelse og eventuelle innvirkning på prosessen endte ved overrekkelsen av det endelige forslaget.

Resultatet i form av den endelige forfatningstraktaten levde dog videre. I oktober 2003 ble en konferanse med representanter for medlemsstatenes regjeringer samt deltagelse fra Kommisjonen, holdt for å vedta forfatningstraktaten i god tid før den endelige underskrivelsen av de enkelte medlemsland i mai 2004. Deretter var planen at de enkelte medlemsland skulle ratifisere traktaten. Hvordan ratifiseringen skulle skje ble overlatt til de enkelte medlemsland å bestemme.

1.1.2 Problemstilling

En prosessstudie fokuserer på opprettelse, endring eller avvikling av offentlige organisasjoner (Egeberg 1984). Denne oppgaven er en prosessstudie av arbeidet med institusjonell reform i EU Konventet. Fokuset rettes på ikke-statlige aktører i denne prosessen. Med bakgrunn i to teoretiske perspektiver om organisasjoner og organisasjonsatferd vil jeg belyse følgende problemstilling:

Ikke-statlige aktører i den institusjonelle reformprosessen i Konventet.

- *Hva slags rolle har ikke-statlige aktørene hatt?*

Som representanter for institusjoner på det europeiske nivået har de ikke-statlige aktørene som oppgave å jobbe for all europeiske interesser og ikke for medlemslandenes særinteresser. Spørsmål i forhold til dette er: Fantes det eventuelle nasjonalstatlige bindinger i rolleutøvelsen? Hva har de brakt med seg inn i prosessen i form av politisk ståsted? Har selve organiseringen av Konventet spilt inn på aktivisering av rollen/roller? Hva har møtet med andre aktører i prosessen hatt å si for rolleutøvelsen? Har de forskjellige institusjonelle tilknytningene til de ikke-statlige aktørene hatt noe å si for rolleutøvelsen?

- *I hvilken grad har ikke-statlige aktører deltatt?*

For første gang i historien har ikke-statlige aktører deltatt i en slik systematisk planlagt reform av den institusjonelle arkitekturen i EU. Selve deltagelsen er et interessant poeng i seg selv, men det er snarere graden av deltagelse, da sett opp i mot andre aktører som er viktig. Spørsmål i forhold til dette er: Har det vært høy/lav grad av deltagelse i prosessen sett under ett? Har tema hatt noe å si for grad av deltagelse? Har selve organiseringen av Konventet spilt inn på grad av deltagelse? Har forskjellig institusjonell tilknytning hatt noe å si for grad av deltagelse?

- *Har ikke-statlige aktører fått gjennomslag i prosessen?*

Institusjonell reform har historisk sett vært et felt for representanter for medlemsstatene og forhandling mellom disse. Endringer i den institusjonelle arkitekturen kan få store konsekvenser for hvert enkelt medlemslands innflytelse i EU og for det enkelte medlemslands selvråderett. Derfor er gjennomslag for ikke-statlige aktører på dette feltet unikt i EU sammenheng. Spørsmålet her blir da, om det på noen måte kan identifiseres spesifikke forslag, debattinnlegg, deltagelse i vinnende allianser eller andre ting som på noen måte kan sies å ha ført til et konkret punkt i det endelige forslaget?

1.2 Teori

Det er i denne oppgaven brukt to teoretiske perspektiver som et utgangspunkt for å analysere oppgavens problemstilling i lys av disse. De to er det intergovernmentale perspektiv og det institusjonelle perspektiv. Den første er en maktbasert instrumentell teori som har som grunnforutsetning at alt som skjer av substansielle forandringer innen EU er bestemt av nasjonalstatene og at EUs institusjoner fungerer som passive verktøy for å redusere transaksjonskostnader (Moravcsik 1993). Den andre er en teori om at organisasjoner på vei til institusjoner, over tid utvikler trekk som går utover de til enhver tid gjeldene tekniske krav til organisasjonen. Resultatet blir da institusjoner som selvstendige aktører og ikke bare et passivt verktøy for beslutningstakerne (March & Olsen 1984, 1989). De to perspektivenes motstridende syn på institusjoners evne til å opptre som selvstendige aktører, er grunnen til at de er valgt. Ved å fokusere på ikke-statlige aktører som enheter vil jeg ta et institusjonelt utgangspunkt i oppgaven. Ved å se på disse aktørenes møte med nasjonalstatene i en helt ny institusjonell setting, så bringes det intergovernmentale inn som en kontrast.

Begge perspektivene er mye brukt og brukes fortsatt i studiet av organisasjonsprosesser innen EU. Således kan man trygt hevde begge innehar en høy grad av statsvitenskapelig relevans. Min fokus på ikke-statlige aktører med det resultat at jeg står institusjonelt og bruker det intergovernmentale som kontrast er dog mindre vanlig.

Dette er en kort skjematisk oversikt over perspektivene. En utførlig redegjørelse av de to perspektivene foretas i kapittel 2.

1.3 Definisjoner

1.3.1 Institusjonell reform av EUs institusjoner

Denne definisjonen fokuserer på EU institusjonene som mål for reform. Institusjonell reform defineres her som en planlagt forandring av de enkelte institusjonene og

forholdet mellom dem, med ønske om å oppnå visse målsetninger. Begrepet reform innebærer en tanke om en positiv forandring sett med beslutningstagers øyne. I oppgaven oppgis det optimistiske elementet som ligger normativt i reformbegrepet. Reform vil derfor brukes om planlagt forandring uten positive eller negative bindinger. Grunnen er at blant aktørene i oppgaven så vil det være stor uenighet om en gitt forandring er av positiv eller negativ art.

Institusjonene som ble reformert er Europakommisjonen, Europaparlamentet og det Europeiske Råd med det underliggende Ministerrådet. I diskusjonsdelen brukes Rådet om både det Europeiske Råd og Ministerrådet samt Kommisjonen og Parlamentet om Europakommisjonen respektive Europaparlamentet. Jeg velger disse tre, da de utgjør det institusjonelle triangelet i EU-systemet som håndterer alt fra daglig drift av hele systemet til de store historiske beslutningene. Det vil derfor gå et faglig skille mellom disse tre og andre EU institusjoner som EU domstolen og Sentralbanken. De to sistnevnte har liten interesse i forhold til politikkutforming innen EU og aktørene fra de to institusjonene hadde ikke formelle deltagerrettigheter i Konventet. Derfor velger jeg å se bort i fra disse.

Selve begrepet *institusjon* brukes i to forskjellige sammenhenger i denne oppgaven. Den ene er som en betegnelse på de bestanddeler som til sammen har ansvar for EUs politikkutforming. Det er den bruken som er mest utbredt innen EU. Den andre er som et mer organisatorisk begrep med bestemte forutsetninger, da gjerne knyttet opp i mot det institusjonelle perspektivet. En mer utførlig redegjørelse for den andre bruken kommer i kapittel 2.1.1.

1.3.2 Ikke-statlige aktører

Institusjonene i EU er i oppgaven både målet for reformen og aktører på samme tid. Denne definisjonen tar for seg institusjonene som aktør. Et viktig skille i oppgaven går mellom de aktørene i Konventet med en nasjonalstatlig binding og de uten. De

med en slik binding var representanter for de gamle og nye medlemslandenes regjeringer og nasjonale parlamenter. De uten var representantene fra EU kommisjonen, alle representanter fra EU parlamentet som igjen representerte syv forskjellige europeiske partigrupper og tilslutt diverse organisasjoner med observatør status. De siste er de som defineres som ikke-statlige aktører. Med det menes at disse aktørene opererer på et europeisk nivå og har som oppgave å tjene europeiske interesser uten å skulle ta hensyn til hva medlemslandene har som standpunkt. I oppgaven er Kommisjonen og de to største partigruppene i Parlamentet EPP og PES, valgt ut som representanter for ikke-statlige aktører. Grunnen til at resten av de ikke-statlige aktørene er utelatt, ligger i mangelen på informasjon om deres syn på institusjonell reform.

1.3.3 Prosessen rundt institusjonell reform

Selve begrepet prosess kan forstås som aktiviteter og atferd som utspiller seg over tid (Christensen, Lægroid, Roness, Røvik 2004). Jeg har lagt til grunn en vid definisjon av hva som hører med i selve prosessen. Jeg har behandlet de tre forslagene til reform fra de ikke-statlige aktørene som en del av prosessen. Tidsmessig ligger forslagene forut for selve prosessen, som starter ved det første allmøtet¹ og ender ved overrekkelsen av det endelige forslaget². Prosessen er derfor ikke sammenfallende med Konventets varighet. Arbeidet med institusjonell reform foregikk det siste halve året av Konventets varighet. For enkelthets skyld så omtales derfor den delen av Konventet som omhandlet institusjonell reform bare som Konventprosessen.

¹ 20 januar 2003.

² 18 juli 2003.

1.4 Metode

Den metodiske beskrivelsen for oppgaven er en kvalitativ undersøkelse med bruk av tre teoretisk fortolkende case. Gjennomførselen av analysen blir gjort med bakgrunn i allerede eksisterende begreper og teorier (Andersen 1997). Dette for å bedre kunne strukturere og kaste lys over det empiriske materialet. Det muliggjør en dypere undersøkelse hvor det metodiske målet er analytiske generaliseringer, snarere en statistiske generaliseringer (Andersen 1990). Kildematerialet er innhentet gjennom dokumentanalyse. I kapittel 2.3 vil det foretas en inngående redegjørelse for det metodiske grunnlaget for oppgaven, samt drøfting av mulige metodiske fallgruver.

1.5 Oppgavens struktur

Jeg vil først gjøre rede for de to teoretiske perspektivene, med påfølgende forventninger og metodiske betraktninger (kapittel 2). Deretter følger en gjennomgang av empirien (kapittel 3). Gjennomgangen starter med bakgrunnsinformasjon om Konventet, samt deltagere og den organisatoriske strukturen (kapittel 3.1) Deretter utrededes tre forskjellige reformforslag innlevert i forkant av Konventet (kapittel 3.2). Videre følger en kronologisk gjennomgang av arbeidet med institusjonell reform i Konventet, fra det første allmøtet (kapittel 3.3), til tiden mellom allmøtene (kapittel 3.4) det andre allmøtet (kapittel 3.5) og tilslutt tiden fra det andre allmøtet til endelig forslag (kapittel 3.6). I kapittel 4 vil de viktigste bestanddelene i empirien bli gjenstand for en analyse i lys av de to teoretiske perspektivene. I kapittel 5 oppsummeres funnene fra analysen og det trekkes en konklusjon.

2. Teoretisk rammeverk og metode

I den etter hvert enorme litteraturen om EU har det utkrystallisert seg flere retninger som forsøker å belyse fenomenet Europeisk integrasjon og mer spesifikt institusjonell reform. I denne oppgaven vil jeg bruke to forskjellige perspektiver som begge har vist seg i stand til å forklare institusjonell reform innen EU. De to perspektivene er Liberal Intergovernmentalisme og Institusjonell teori. Begge perspektivene har røtter som går langt tilbake i tid. Liberal intergovernmentalisme bygger på tidligere inerngovermentale teorier og er i tillegg tuftet på ny-realistiske teorier om staters forhandlingsmakt (Moravcsik 1993). Det institusjonelle perspektivet er en ”ny” variant av tidligere tiders institusjonalisme som var for aktør fokusert i følge perspektivets grunnleggere March & Olsen (1984). De to perspektivene har divergerende forventninger til hvordan en planlagt reformprosess av den typen det var lagt opp til i Konventet vil arte seg. I lys av Liberal intergovernmentalisme vil EUs institusjoner i liten grad vil kunne forme personers handling, identiteter og interesser (Moravcsik 1991). Derfor vil det nasjonalstatlig styrte Ministerrådet være den institusjonen der politikktutforming skjer, mens Kommisjonen og Parlamentet vil utelukkende fungere som agenter uten særlig egeninnflytelse. I lys av Institusjonell teori er det slik at Kommisjonen og Parlamentet ikke bare kan, men også faktisk former personers handling, identiteter og interesser (Egeberg 2004). Derfor vil Kommisjonen og Parlamentet opptre som egne aktører med innflytelse på linje med nasjonalstatene. Da blir tanken at tilhengere av et institusjonelt perspektiv vil argumentere for at den transformasjonen hos institusjoners medlemmer fører til økt makt til EUs institusjoner fordi lojaliteten ikke lenger ligger hos den stat de har sitt statsborgerskap, men hos den institusjonen de har sitt virke. Intergovernmentalister derimot, vil hevde at økt innflytelse for EUs institusjoner ikke rokker ved det faktum at medlemslandene fortsatt besitter den reelle makt. Det kan synes paradoksalt å bruke en teori om nasjonalstatlig forhandlingsmakt i en oppgave der de sentrale aktørene er ikke-statlige aktører. Grunnen til at jeg fastholder bruk av det intergovernmentale, er at det i forhold til det institusjonelle perspektivet fungerer

gjensidig utelukkende. Finner jeg ingen innflytelse for ikke statlige aktører vil det etterlate den naturlige konklusjonen at nasjonalstatene fortsatt besitter den reelle makt. Derfor vil en sammenlikning der perspektivene brukes som kontraster opp i mot hverandre være hensiktsmessig. Perspektivene har før blitt brukt kontrasterende til å sammenlikne store reformprosesser innen EU med stort hell (Sverdrup 1999). Dette er med på sikre en adekvat bruk av perspektivene. Det er også hevdet at EUs integrasjon er en så kompleks prosess at et teoretisk perspektiv vil være utilstrekkelig til å fange essensen av hva som faktisk skjer (Rosamond 2000). Derfor vil det være fruktbart å drøfte institusjonell reform i Konventet i lys av to perspektiver.

2.1 Institusjonelt perspektiv

Institusjonalisme er verken en EU spesifikk teori eller en enhetlig teori. Rosamond (2000) skiller innledningsvis mellom to typer institusjonalisme, Historisk og Rational Choice. Senere i boken siden skiller han ut en Sosiologisk variant fra den Historiske, og ender opp med tre (Rosamond 2000). Peters sjonglerer mellom 5-6 varianter i sin gjennomgang av institusjonell teori, hvorpå han konkluderer med at det mer likheter enn forskjeller, variantene i mellom (Peters 1999). Poenget er ikke en øvelse i semantikk, men å vise at man ikke snakker om et enhetlig perspektiv.

Jeg baserer meg på James G. March og Johan P. Olsen sin variant, som de referer til som ”ny-institusjonalisme”. De er ikke så opptatt av å skille internt under merkelappen institusjonalisme, men heller sette institusjonalisme som en av tre mulige måter å studere politiske prosesser. De to andre er et rasjonelt aktørperspektiv og et kulturelt fellesskapsperspektiv (March & Olsen 2005). De sier likevel at de forskjellige perspektivene ikke er gjensidig utelukkende og det til tider vil være vanskelig å skille dem fra hverandre (ibid). Forstavelsen ”ny” foran institusjonalisme ble satt av forfatterne selv (March & Olsen 1984). Dette som en kontrast til tidligere tiders institusjonalisme, på grunn av de nye elementene de brakte inn i studie av

politiske prosesser ved lanseringen i 1984 (ibid). Det som i stor grad konstituerer det nye elementet er en fokus på organisasjoner som over tid har utviklet seg til selvstendige aktører og ikke bare et passivt verktøy for beslutningstakerne. Dette er en forskyvning vekk fra en mer individualistisk tilnærming til politisk analyse (March & Olsen 1984, 1989). Deres perspektiv er bygget på at beslutningsatferden i en organisasjon ikke utelukkende kan forklares som et resultat av beslutninger gjort av organisasjonens ledelse. Det institusjonelle perspektivet vil komme i tillegg til de overnevnte beslutninger, i form av at institusjoner er en sosial konstruksjon. Den konstruksjonen består av strukturer, regler og standardiserte operasjonsprosedyrer som gi en delvis autonom rolle i forhold til organisasjonens ledelse og omgivelsene (March & Olsen 2005). Dette er kjernen innen det institusjonelle perspektivet.

2.1.1 Politiske institusjoner

Et vesentlig skille innen perspektivet til March og Olsen går mellom organisasjoner og institusjoner. Dette skille kan spores tilbake til Philip Selznicks arbeider, da i sær den klassiske "Leadership in Administration" (1957). Ifølge han er en organisasjon, *rammen som konstituerer strukturen institusjonen bygges på*. Det betyr at alle institusjoner starter med et organisatorisk rammeverk. Organisasjonen vil deretter utvikle mer komplekse trekk ettersom det uformelle kommer til i form av normer og verdier. Disse vil over tid utvikle seg utover de til enhver tid gjeldende tekniske krav. Denne infusjonen av normer og verdier er starten på en institusjonaliseringsprosess hvor organisasjonens medlemmer i økende grad identifiserer seg med de uformelle normene og verdiene. Dette er med på å skape en målforskyvning hvor opprettholdelsen av organisasjonen får økt viktighet på bekostning av de konkrete målene til organisasjonen (ibid). Over tid vil derfor en organisasjon utvikle institusjonelle trekk som igjen er med på å øke organisasjonens sjanse for overlevelse i møte med nye tekniske krav. Man kan da si at normene og verdiene blir viktigere for opprettholdelsen av organisasjonen enn de til enhver skiftende tekniske krav. På grunn av at dette skjer vil organisasjonen per definisjon være en institusjon. Dette er en skjematisk fremstilling av overgangen fra organisasjon til institusjon, så derfor er

det naturlig med en definisjon av en institusjon. Olsen (1992) definerer en institusjon slik:

”En bærer av et sett med måter å gjennomføre handlinger på. Det er et strukturelt arrangement og en konfigurasjon av regler som bestemmer hva som er passende oppførsel. Institusjoner er produkter av menneskelige handlinger. De er avhengig av, men kan ikke bli redusert til individuell intensjon (mikro nivå) eller brede sosiale krefter (makro nivå).”

Passende oppførsel henviser her til hvordan organisasjoner og individer handler i en institusjonell setting. Dette kalles å følge en “logic of appropriateness” innen det ny-institusjonelle perspektivet (March & Olsen 1989). Det vil si at man til enhver tid søker å handle i forhold til de normer og verdier som oppfattes passende innen organisasjonen. I situasjoner hvor “logic of appropriateness” legges til grunn kan man snakke om høy grad av institusjonalisering. Kontrasten er for individer og organisasjoner er å handle i forhold til en “logic of consequentiality”(ibid). Her blir først en vurdering av konsekvensene ved alle alternativene lagt til grunn, for så å velge det alternativ som har minst negative konsekvenser. Da vil det i lys av perspektivet være lav grad av institusjonalisering i organisasjonen. Dette skillet i handlingslogikk er direkte overførbart til forskjellen i handlingslogikken mellom perspektivene. I et rasjonelt aktør perspektiv som det intergovernmentale vil det ikke handles på noen annen måte enn det omtales som “logic of consequentiality” innen det institusjonelle perspektivet.

2.1.2 Institusjonell endring

Perspektivet legger til grunn at en organisatorisk hverdag er preget av høy kompleksitet og krav om evnen til å fylle mange forskjellige roller. Derfor vil en som handler i disse omgivelsene ikke til enhver tid ha den fulle og hele oversikt. Resultatet blir da i møte med en uoversiktlig situasjon, at man tolker og handler i

henhold til velkjente normer og regler (Christensen et al 2004). Poenget videre blir at alle endringer i måten å handle på innen dette perspektivet vil støte på tidligere etablerte handlingsmønstre, normer og regler. Dette gjør at det institusjonelle perspektivet er pessimistisk i henhold til planlagt reform av en gitt institusjon såfremt kompatibiliteten mellom endring og tidligere praksis ikke er høy. Sverdrup (1999) har nevnt tre forutsetninger gitt i perspektivet for en grunnleggende pessimisme i henhold til planlagt reform. Den første forutsetningen er at relativt stabile regler og prosedyrer ligger til grunn for all politisk virksomhet. Beslutninger blir derfor tatt på bakgrunn av akkumulerte erfaringer og tidligere læring snarere enn kalkulasjoner av preferanser og forventning om fremtidige hendelser. Derfor vil en beslutningssituasjon innebære en søken etter et samsvar mellom en rolle og et sett av prosedyrer som er tenkt å samsvare med den rollen (ibid). Nye roller og nye prosedyrer vil derfor ikke ha en matchende motsvarighet i tidligere erfaringer. Den andre forutsetningen er at regler og prosedyrer er institusjonalisert og at de derigjennom styrer beslutningstakere i deres tolkning og meningsbærende forsøk av en gitt situasjon. Ressurser og muligheter er knyttet opp til spesifikke regler som derigjennom opprettholder en bestemt tolkning og et syn på verden. Det er vanskelig å endre disse da de ikke nødvendigvis er bevisste for den som handler. Den siste forutsetningen tar for seg institusjoners sti-avhengighet (Thelen 1999). Med det menes at en beslutning tatt på et tidligere tidspunkt vil legge føringer for fremtidige beslutninger. Disse tidlige beslutningene kan være med på å gjøre at organisasjonen kommer i utakt med skifter i omgivelsene. Perspektivet mener således at standardforandringene i institusjoner vil være inkrementalistiske innen de eksisterende normer og prosedyrer. Konklusjonen at jo lengre tid institusjonen har til å bli institusjonalisert, jo sterkere vil den kunne motstå reformpress utenfra. Dette fordi en institusjon er forventet å bli forsvart av dens medlemmer samtidig som den vurderes av utenforstående (March & Olsen 2005).

Det finnes likevel faktorer som kan lette muligheten for en enklere gjennomføring av en planlagt reform. Hvis endringen er i mer eller mindre samsvar med de etablerte ”stiene” så vil disse inngrodde strukturene faktisk kunne føre til en hurtigere endring

(Christensen et al 2004). I tillegg vil det kunne være dramatiske kriser eller sterkt press utenfra som gjør de eksisterende normene og reglene ute av stand til å forklare det som skjer og gjennom dette skape mening. Da vil også resultatet kunne bli en hurtig endring. Olsen (2000/2001) hevder at rundt institusjonelle reformer så er det viktig å etablere prosesser hvor aktørene kan kritisk reflektere over sine egne identiteter og holdninger. Det kan bidra til en bevisstgjøring hos aktørene, hvordan koblingen mellom tidligere praksis og fremtidig praksis best skal kunne gjennomføres. Lien og Fremstads artikkel ”Organisering av organisasjonsendringer”(1989) viser at selve deltagelsen i reformprosesser er en viktig faktor for endelig resultat. Det de viser er at når deltagerrettighetene blir formelle og organiseringen rundt endringsprosessen ikke blir styrt av personer utenifra så øker sjansen for en vellykket gjennomføring. I tillegg vil det være slik at jo mer omfattende reformprosess jo viktigere med deltagelse for de berørte parter. Kontrollert for andre faktorer blir deltagelse således sett på som en verdi i seg selv (ibid). Den organiserte deltagelsen øker også legitimiteten til hele prosessen ved at både de vedtak som fattes og behandlingsmåten blir mer akseptabel for alle parter (ibid).

2.1.3 Teoretiske forventninger til konventsprosessen

I forhold til problemstillingen i oppgaven blir et viktig poeng om EUs institusjoner, her representert ved Parlamentet og Kommisjonen, har en selvstendig rolle i forhold til medlemsstatene. Ifølge Sverdrup (1999) er EU som system preget av lav grad av institusjonalisering. Derfor vil det i henhold til teorien være vanskelig for EUs institusjoner å ”bufre” nye reformer på en effektiv måte (ibid). I tillegg vil reform av institusjonene være av en så stor betydning for EU som helhet, at eventuelle forandringer vil affisere hele EUs funksjon. Det vil igjen bety at det er enda vanskeligere for institusjonene å motstå en forandring enn om det hadde vært et isolert felt (ibid). På den annen side så har utviklingen innen EU gått i den retning at

Parlamentet og Kommisjonen har fått mer makt og innflytelse på bekostning av nasjonalstatene. Grad av integrasjon har økt og politikk utforming på EU nivået har økt (Middlemas 1995). Det har også vist seg at EUs institusjoner, i sær Kommisjonen kan og vil påvirke personers interesser, preferanser og identiteter (Egeberg 2004). Dette vil igjen gi utslag på konkrete beslutninger og vedtak.

Det vil i forhold til det institusjonelle perspektivet kunne forventes situasjoner i empirien der medlemmer i Konventet henter lojalitet fra sin EU-institusjonelle tilknytning på bekostning av sin nasjonale. Det vil igjen si at representantene fra Kommisjonen og partigruppene i Parlamentet opptrer som en egen aktør og ikke bare en agent for medlemsstatene. De vil som egen aktør ikke bare forventes å forsvare, men også søke å utvide ansvarsområdet sitt på bekostning av medlemslandene. Det forventes at de forsvarer sin egen institusjon mot forandringer av negativ art. Det vil si at medlemmer fra partiene i Parlamentet og medlemmer av Kommisjonen vil legge spesielt vekt på hvordan reformen vil affisere akkurat deres institusjon. I lys av perspektivet vil man også kunne forvente å finne høy aktivitet fra medlemmene fra institusjonene, da især medlemmene fra Parlamentet, i dette forsvaret av sine institusjoner. Dette på grunn av måten arbeidet i Konventet er lagt opp. Konventet varte i et helt år, det var lagt opp til allmøter i plenum og det var full offentlighet vedrørende alle dokumenter og utsagn. Dette er en arbeidsmetode som i stor grad vil ligge til rette for medlemmer av Parlamentet som jobber slik til daglig. For medlemmene av Kommisjonen vil denne arbeidsmåten ikke være optimal, da deres arbeid til daglig er i mindre fora og mer preget av kortere frister. Dette på grunn av ansvarligheten for EUs daglige drift. Det forventes også at tidligere reformer vil være til stede i form av ”stier” som hemmer eller fremmer kompatibiliteten til nye forslag. De formelle deltagerrettighetene for ikke-statlige aktører vil øke sjansene for et vellykket resultat og øke legitimitetsfølelsen hos de deltagende aktørene.

2.2 Intergovernmentalt perspektiv

Liberal Intergovernmentalisme fremstilles i motsetning til det andre perspektivet som en mer enhetlig teori. Teorien er en EU-spesifikk teori, inspirert av tidligere tiders intergovernmentalisme. Denne teorien faller under det March & Olsen kaller et rasjonell aktør perspektiv (March & Olsen 2005). Teorien kan sies å ha vært ledende i integrasjonsforskningen frem mot år 2000 (Sverdrup 1999, Andersen & Eliassen 2001). Teorien har sin styrke i at den har kastet lys over store viktige reformprosesser i EU tidligere. Et eksempel er Enhetsakten i 1986 der det kom frem at resultatene av forhandlingene var avhengig av nasjonal preferansedannelse og strategiske forhandlinger på EU nivået, i tråd med teorien (Moravcsik 1991). Teoriens far, Andrew Moravcsik hevder også at liberal intergovernmentalisme er spesielt egnet til å forklare historiske beslutninger av konstitusjonell art (Moravcsik 1998). Teorien har også hentet mye av sin empiri på forskning av intergovernmentale konferanser (IGC). Det er vel derfor ingen overdrivelse å hevde at Konventet og dens prosess er en historisk bestemmelse av konstitusjonell art.

Teorien bygger på tre grunnleggende forutsetninger (Moravcsik 1993, Sverdrup 1999). Den første er at den enkelte stats handlinger reflekterer en identifiserbar nytte funksjon. Statene er rasjonelle aktører, men med en bundet rasjonalitet fra deres hjemmearena som innvirkende på spillerommet på den Europeiske arena. En stats regjering er således en agent for sin egen nasjonalstats interesse på det europeiske nivået (ibid). Den andre er at statenes preferanser ikke er stabile. Grunnen er at preferansene vil variere ved forandring av den politiske sammensetningen på hjemmearenaen. Denne forandringen vil ikke skape store omveltninger, men snarere bli innarbeidet gjennom de nasjonale institusjoner. Interesseorganisasjoner og andre aktører på nivået under regjeringsnivå vil derfor være avhengig av regjeringens koordinering. Resultatet av denne koordineringen fra regjeringshold vil være utslagsgivende for hvordan preferansene arter seg på det europeiske nivået (ibid). Den siste forutsetningen gjelder statenes forhandlingsmakt. Her mener Moravcsik at

det kan identifiseres to klare faser. Den første er myndighetenes definering av hva som ligger i nasjonalstatens interesser. Nummer to er at myndighetene med disse allerede ferdigforhandlede interessene innleder forhandlinger på det Europeiske nivået. Her vil utfallet være avhengig av de ulike staters forhandlingsmakt. Denne forhandlingsmakten er nært knyttet til økonomiske ressurser. Derfor vil det i lys av liberal intergovernmental være de store statene innen EU som vil dominere forhandlinger på det europeiske nivået.

2.2.1 Intergovernmentalisme og reform

Jeg skal her fokusere nærmere på hva Moravcsik sin teori sier om institusjonell reform. Denne teorien har et optimistisk syn på design av institusjoner og ut i fra det reform (Moravcsik 1993). Institusjoner innen liberal intergovernmentalisme har et funksjonalistisk preg. Institusjoner fyller to funksjoner. Det første er som en arena der mellomstatlig forhandling kan skje. Det andre som en arena der kollektive transaksjonsproblemer løses mellom nasjonalstatene (ibid). Kontrollen ligger hos medlemsstatene og det gis ikke rom for at institusjonene eller ikke-statlige aktører selv påvirker prosessen. Derfor vil overføring av suverenitet fra statene til overnasjonale institusjoner bare skje der hvor transaksjonsgevinstene er store, og i situasjoner hvor suvereniteten kan kalles tilbake når statene ønsker det (Moravcsik 1998). Det forutsettes likevel at statene kan skape institusjoner som på en effektiv måte kan implementere politiske vedtak. I praksis vil det bety en passiv rolle både for Kommisjonen og Parlamentet i det institusjonelle triangelet i EU. Den passive rollen er at de to institusjonene fungerer som agenter for det nasjonalstatlige styrte Rådet. Rådet vil derfor være arenaen der all substansiell politikkutforming vil skje. For å videre understreke den passive rollen til Kommisjonen og Parlamentet så postuleres det i teorien at individer som er medlemmer av disse to institusjonene henter sin lojalitet fra sin nasjonale tilhørighet, og ikke fra institusjonen de representerer (Moravcsik 1993).

2.2.2 Teoretiske forventninger til konventionsprosessen

Konventet var nettopp en historisk bestemmelse av konstitusjonell art. Derfor er forventningene til teoriens forklaringskraft høy. Det forventes at opprettelsen av selve Konventet er et resultat av bevisst institusjonell design. Det forventes at dette igjen vil styrke nasjonalstatenes posisjon i EU på bekostning av de andre institusjonene. Det vil i strukturen til Konventet ligge resultater av forhandlinger som kan spores tilbake til vinnende koalisjoner. En intergovernmentalist vil da kunne hevde at selve prosessen er underordnet resultatet. Grunnen er at selve Konventet er et direkte resultat av tidligere nasjonalstatlig makt og derfor er strukturen slik at resultatet vil være tråd med tidligere nasjonalstatlige ønsker. I lys av teorien vil det hevdes at Konventet ikke er mer enn en reduksjon av transaksjonskostnader (Moravcsik 1993). I tillegg var det lagt inn en endelig votering over sluttresultatet som også kunne sies å være forventet ut ifra teorien. Derfor kunne man forvente en lav deltagelse og lite innblanding i Konventets arbeid fra representanter for nasjonalstatenes regjeringer såfremt prosessen gikk i ønsket retning.

Det bør i den sammenheng nevnes at det fra starten ble det lagt opp til at EU gjennom Konventet skulle oppfylle målene om mer demokratisk styresett, økt effektivitet og en da forestående utvidelse (Laeken-erklæringen 2001). EU forventet derfor en bred enighet om sluttresultatet, samtidig som grad av åpenhet rundt prosessen var økt betraktelig fra tidligere reformer. Presset om å vise utad, og spesielt innad i EUs befolkning at kapasiteten for reform var høy, var stort. Man kunne si at Konventet var en slags eksamen for EU, hvor velmenende og ambisiøse teorier skulle omsettes i praksis. Derfor forventes en aktiv deltagelse fra nasjonalstatene for å kunne påvirke prosessen i ønsket retning. Institusjonell reform er et så viktig felt innen EU at det forventes at nasjonalstatene ville kjempe mot forslag som er med på å redusere deres makt. Eksempler på slike forslag er økt bruk kvalifisert majoritets votering i Rådet og institusjonell plassering av den nye utenriksministerposten under Kommisjonen. Nasjonalstatene forventes derfor å delta med sine tyngste aktører i arbeidet med slike

saker, da det ifølge teoriens rasjonelle grunnlag vil være irrasjonelt å redusere sin egen makt. Det bør også kunne identifiseres resultat av nasjonalstatlig styrke. Med det menes at store stater har større innvirkning på prosessen enn mindre. I lys av teorien kunne man også forvente at deltagere i Konventet med nasjonalstatlig tilhørighet hos de store landene ville støtte opp om dette forslaget uansett om de representerte Parlamentet eller Kommisjonen. Identifisering av partipolitiske skillelinjer hos medlemmer av Konventet burde ikke synes, der hvor medlemmene er fra samme nasjonalstat, da det i henhold til teorien forventes at uenighet på det nasjonale nivået er ferdigforhandlet før det forhandles på det europeiske nivået. Derfor vil skillelinjene i diskusjonen forventes å følge et nasjonalstatlig spor.

2.3 Metode og datagrunnlag

2.3.1 Kvalitativ metode

I metodelitteraturen går det et skille mellom kvalitative og kvantitative metoder for gjennomføringen av en undersøkelse (Hellevik:2002). Kvalitativ metode brukes om flere ulike typer undersøkelsesopplegg. Kjennetegnene som definerer kvalitativ metode finner man i innsamlingen av data, systematiseringen av data, gjennomførelsen av selve undersøkelsen og muligheten for generalisering av funnene. Eksempler på hvordan det konkret arter seg finner man hos Andersen (1990). Han skriver at kvalitativ metode kjennetegnes ved undersøkelser der man har et begrenset utvalg, nærhet til datakilden, der dataens generelle gyldighet ikke står i fokus, men heller ønsket om å skape en dypere forståelse av enheten man undersøker og dens sammenheng med helheten (ibid). Disse kjennetegnene samsvarer med undersøkelsesopplegget i denne oppgaven. Utvalget består av tre ikke-statlige aktører. Selve datakilden består av blant annet førstehåndsdokumenter forfattet av aktørene selv. Det er også en unik situasjon der statistisk generalisering ikke er målet, men en dypere forståelse av en bestemt reformprosess, nærmere bestemt institusjonell reform i Konventet. I studier av organisasjoner er kvalitative metode bedre egnet enn

kvantitative til å øke forståelsen av vanskelig tilgjengelige elementer (Andersen:1990). I tillegg er forståelsen av en organisasjons virkemåte og eksistens best forstått med kvalitativ metode (ibid). Derfor legges det til grunn et kvalitativt undersøkelsesopplegg i denne oppgaven.

2.3.2 Case studier

Casestudier er en forskningsstrategi definert ved at det skal belyse et samtidig fenomen innenfor rammen av det virkelig liv og at det er en ikke opplagt grense mellom fenomenet og den sammenhengen det inngår i (Yin 1994:13). Det betyr at manipulasjon av variablene ikke er en mulighet for forskeren og at reproduserbarheten reduseres. Men ved å redusere antall enheter og heller ta med en rekke uavhengige variable til å kaste lys over den avhengige kan forskeren gå i dybden på en måte som vanskelig lar seg gjøre med andre mer kvantitative metoder. Det er innen case studier ofte vanskelig å klart definere avhengig og uavhengig variable (ibid). I denne studien hvor det ses på trekk ved en reformprosess vil det ikke klart kunne defineres avhengig og uavhengig variable. Innen casestudier differensierer man også mellom single og multiple casestudier alt etter hvor mange enheter som studeres (Yin 1994:38-42). I denne oppgaven er det tre ikke-statlige aktører som enheter, og således en multippel casestudie. Dette bringer inn et komparativt element i undersøkelsen. Dette for å bedre kunne sammenligne de forskjellige enhetene og på den måten øke graden av generalisering. Det må gjøres med forsiktighet, da det kan tenkes at tilførselen av en ikke-statlig aktør til, vil kunne forandre eventuelle resultater. Casestudiet her faller også under kategorien teoretisk fortolkende casestudier. Grunnen er det blir brukt allerede eksisterende begreper og teoretiske perspektiver til å strukturere og systematisere studiens empiriske materiale (Andersen 1997). På den annen side har kritikere av den kvalitative tilnærmingen beskyldt fremgangsmåten for å ikke produsere reproduserbare resultater. Dermed vil gyldigheten av resultatene bare kunne gjelde for det spesifikke caset (Andersen

1990). I tillegg har det vært satt frem påstander om casestudiets manglende rot i vitenskapelig metode (Andersen 1997:12). Med det menes manglende objektivitet i utvelgelsen av enheter, og at tolkningene av de samme resultatene kan variere fra en forsker til en annen. Forskere kan fortolke casestudiet forskjellig, og metoden kritiseres for ikke å være objektiv. Til tross for innvendingene har casestudier vist seg å frembringe substansielle resultater over mange år. Det er også ifølge Andersen (2003:6) den dominerende empiriske forskningsstrategien på EU. Den detaljrikdommen en slik forskningsstrategi frembringer gjør det mulig å sammenligne de ulike bestanddelene opp imot hverandre som en del av en helhet (Hellevik 2002:98). Derfor brukes det casestudie i denne oppgaven, og det legges opp til en så stor reduksjon av de metodiske utfordringene som mulig under de gitte forutsetninger.

2.3.3 Metodiske utfordringer

kildemateriale

Oppgaven er en dokumentanalyse hvor det utelukkende brukes skriftlige kilder. Det brukes både primærkilder og sekundærkilder. I første rekke består primærkildene av dokumenter lagt ut på Konventets hjemmeside. Alle forslag fra alle deltagende parter ble publisert på hjemmesiden. I forkant av publiseringen på Konventets hjemmeside ble blant annet de tre reformforslagene i oppgaven publisert på henholdsvis Kommisjonen sine hjemmeside og de to partienes hjemmeside. Kommisjonen og EPP sine forslag var begge skrevet som fullstendige detaljerte forfatningsutkast. Dermed var det unødvendig med spekulasjoner om hva de mente om reform av institusjonene. PES sitt forslag var mindre detaljert og formet skriftlig mer som politisk manifest enn som et forfatningsutkast. Det var likevel detaljert nok til at deres tanker om reform av de ulike institusjonene kom klart frem. Det var ikke nødvendig med tolkninger fra min side for å oppnå ønsket detaljnivå. Diskusjonen under allmøtene fikk jeg informasjon om gjennom sekundære kilder. Vedrørende det første allmøtet så brukte jeg både sammendrag fra Parlamentet (Europaparlamentet 2003a) og fra en EU forsker (Crum 2003a). Jeg kan ikke med full sikkerhet hevde at de ikke er befenget

med tolkninger, underliggende politisk agenda eller feil. Dette til tross, så er Parlamentets sammendrag et offentlig publisert dokument. Det i seg selv gir en tilstrekkelig begrunnelse for benyttelsen i denne oppgaven. Sammendraget til Crum er et detaljert sammendrag av en statsvitenskaplig forsker. Det er publisert under et nettverk av EU forskere (Epin hjemmeside 2005). Det gjør kildene mer enn tilstrekkelig egnet for mitt bruk. Tabellene i kapittel 3.4 er alle basert på opptelling fra dokumenter utgitt av Konventet. Eventuelle feil i de dokumentene og eventuelle feil ved min opptelling vil ikke få store betydninger for resultatet da antallet observasjoner er såpass høyt.

Mange av kildene er oppført med internettadresser for direkte tilgang i kildelisten. Et mulig problem er at de slettes eller at adressen endrer seg. Alle kildene som brukes direkte er oppført med dokumentnavn. Derfor kan de søkes på et senere tidspunkt. Et annet poeng er at alt som ble sendt inn av dokumenter til Konventet ble katalogisert med eget dokumentnavn og vil derfor være tilgjengelig så lenge Konventssiden er oppe. Konventssiden skal alltid kunne konsulteres selv om den ikke oppdateres lenger (Konventets hjemmeside 2007).

Det har ikke vært foretatt noen intervjuer for å komplettere de skriftelige kildene. Grunnen er at det både hadde vært svært kostnads- og tidkrevende å intervju aktørene i prosessen. Aktørene er også heldagspolitikere på høyt internasjonalt nivå. For eksempel hadde det vært veldig interessant å intervju blant annet d'Estaing om de interne prosessene for beslutning i presidentskapet. Sjansen for at han hadde prioritert en forespørsel fra en norsk hovedfagsstudent synes i beste fall å være mikroskopisk.

Datas validitet og reliabilitet

I en oppgave er det to begreper som brukes for å vurdere kvaliteten til de innsamlede data. Validitet referer til i hvor stor grad dataene er gyldige og relevante for å si noe

om det man undersøker. Andersen (1990) definerer høy grad av gyldighet når det er stor overensstemmelse mellom det teoretiske og empiriske nivået i en undersøkelse. Reliabiliteten referer til nøyaktigheten og påliteligheten til dataene. Høy grad av reliabilitet vil være når dataene er innsamlet og bearbeidet på mest mulig nøyaktig måte (Hellevik 2002). Desto større grad av nøyaktighet i innsamlingen og bearbeidelsen, desto mindre innslag av tilfeldigheter i målingene. Her følger en kort drøfting om mulige validitetsproblemer etterfulgt av en kort kommentar om reliabilitetsproblemer.

Oppgaven er teoridrevet i form av at det er to teoretiske perspektiver som har styrt informasjonen jeg har innhentet. Et problem i forhold til dette er at med et slikt utgangspunkt er det lett å være *for* selektiv i utvelgelsen av aktører. Ser man på deltagelsen av ikke-statlige aktører, så er det utenom Kommisjonen, EPP og PES, fem andre partigrupper basert i Parlamentet i Konventet som hadde deltagerrettigheter. En eventuell inkludering av de fem, kunne på grunn av deres forskjellige politiske ståsted gitt andre resultater. De ble ikke inkludert da av flere grunner. Det første var en mangel på relevant informasjon. Det var blant de fem bare en av de som ga ut noe som lignet et helhetlig reformforslag. Det andre var oppgavens omfang. Det ble tidlig klart at tre aktører var passe i forhold til arbeidsmengden. Det siste var vissheten om at de to største partiene var med, og at de er naturlige motpoler langs en høyre venstre akse. Kommisjonens inkludering forklares med at den innen EU forskningen og reelt sett er den institusjonen som i størst grad utfordrer nasjonalstatlig makt. Mangel på deltagerrettigheter ekskluderer således EUs domstolen som forskningsobjekt.

Det at oppgaven er teoridrevet gir samme problem i forhold til innhenting av informasjon om prosessen. Det ble holdt 1812 taler, talenes samlede varighet var på 5436 minutter og det ble levert inn 5995 endringsforslag (Folketingets EU opplysning 2003). Alt dreide seg riktignok ikke om institusjonell reform, men mengden informasjon var likevel meget stor. Det betyr at de uttalelser jeg har brukt til inntekt for den ene eller andre teoretiske retningen bare er et selektivt utvalg. Faren

med det er at bildet vil kunne forandre seg med fullstendig informasjon, og at man tar med bare informasjon som henholdsvis styrker eller svekker det ene eller andre perspektivet. Eventuelle bakenforliggende motiver hos de enkelte aktører som igjen kan spille inn på rolleutøvelsen er også et mulig problem. Har man lovet bort støtte i en sak mot en eller annen kompensasjon så vil ikke det bli fanget opp av min analyse. De ikke-statlige aktørenes uttalelser har naturlig nok blitt vektlagt i forhold til problemstillingen. Nasjonalstatlige aktørers uttalelser har blitt inkludert med bakgrunn i om uttalelsene var svar, eller omhandlet et emne de ikke-statlige aktørene var engasjert i. Statusen til de nasjonalstatlige aktørene har også hatt betydning på grunn av de forventningene det intergovernmentale perspektivet gir. Representanter for de store landenes regjeringer har blitt vektlagt mest, og representanter fra nasjonale parlamenter hos de mindre nye søkerlandene har vært vektlagt minst. Grunnen er at empirien viser at de ikke-statlige aktørene også har gjort denne vektleggingen i sin rolleutøvelse under allmøtene. Denne utvelgelsen har vært hensiktsmessig da det har tydeliggjort de ikke statlige aktørenes rolle i prosessen. Derfor mener jeg det ikke er utelatt verken betydningsfulle aktører eller betydningsfull informasjon i forhold til de to perspektivene som styrte informasjonsinnsamlingen.

Når det gjelder primær versus sekundær kilder i forhold til validitet, så kan det være at sekundær kilder er befengt med uønskede tolkninger. Min viktigste sekundærkilde var sammendraget av det første allmøtet (Crum 2003a). Hele poenget med bruken av den kilden var å få tilgang til informasjon om den politiske dynamikken utover det rent formelle. Den kilden er skrevet med et statsvitenskapelig begrepsapparat lagt til grunn og er svært detaljrik. Den er også etterprøvbart i den form at hele allmøte ble spilt inn på video. Som en ekstra sikkerhet har jeg også brukt andre sammendrag for å triangulere kildebruken for å samsvare beskrivelsene. Derfor ser jeg få problemer med å bruke sekundær litteratur da den holder et så høyt faglig nivå.

Det største problemet i forhold til validitet i oppgaven kommer i forhold til oppgavens tredje problemstilling som omhandler grad av gjennomslag i prosessen. Hvis man her eksemplifiserer gjennomslag i prosessen som at en av de ikke-statlige aktørene har fått inn et forslag i det endelige utkastet, så kan man ikke slutte at akkurat *det* forslaget er opphavet til det som står i det endelige utkastet. Derfor vil resultater om gjennomslag ha større innslag av mine subjektive betraktninger. Dette er informasjon man bare kunne ha fått ved å intervju medlemmer i presidentskapet om de interne beslutningsprosessene. Ikke alle observasjoner om gjennomslag er affisert av dette problemet, så derfor er det fruktbart å ha det med i analysen.

Reliabiliteten kan alltid tenkes å stå i fare ved at registreringsfeil forekommer. Alle kildene er offentlig tilgjengelige og dermed kan de etterprøves ved et senere tidspunkt.

3. Empirisk gjennomgang av Konventsprosessen

3.1 Konventets organisering

3.1.1 Historie

Konventet var en helt ny måte å organisere reformprosesser på innen EU. Konventet ble vedtatt av EUs stats og regjeringssjefer på EUs toppmøte i Laeken Belgia desember 2001. I Laeken erklæringen ble rammene for Konventets arbeid nedfelt av EUs stats og regjeringssjefer. Dette innebar et åpent forum hvor andre aktører i tillegg til de nasjonalstatlige kunne innlevere forslag vedrørende EUs fremtid. Det ble opprettet kontaktgrupper hvor forskjellige medlemmer fra sivilsamfunnets organisasjoner kunne komme i kontakt med deltagere i Konventet og et av allmøtene var organisert som en åpen høring (Konventets hjemmeside 2004). Dette ble sett på som veldig viktig. Ifølge visepresident Dehaene, så skulle man skape en ”konventfølelse” hvor alle deltagere så seg først og fremst som et medlem av Konventet, dernest som en representant for sin nasjonalstat eller institusjon (Dehaene 2002). En viktig sak i Konventet var ønske om en reform av EUs institusjonelle arkitektur både på grunnlag av den forestående østutvidelsen og en utilfredsstillende funksjon av institusjonene per 2001 (Crum 2003b). Andre viktige felter var større åpenhet i beslutningsprosessene og en utvikling mot et mer demokratisk EU (Folketingets EU opplysning 2003). Konventet begynte sitt arbeid den 28. februar 2002 og endelig resultat forelå den 18. juli. 2003.

Tidligere traktatendringer ble foretatt gjennom traktatkonferanser, også kalt IGC (Intergovernmental Conference) hvor bare representanter for medlemslandenes regjeringer deltok, og hvor det ble enstemmig vedtatt endringer på slutten av hver konferanse. Dette ble sett på av alle parter som å være en utilstrekkelig måte å

gjennomføre reform på (Magnette & Nicolaidis 2004). Det nye ved konventsordningen besto blant annet følgende punkter:

- Deltagelse av representanter fra EU institusjonene Kommisjonen og Parlamentet
- Mulighet for andre aktører både ikke-statlige og nasjonale, til å sende inn forslag for Konventet som f. eks europeiske arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, partier i EU-parlamentet, NGOer (Non-governmental organizations), Kommisjonen og parlamentarikere i medlemslandene.
- En mer åpen og deliberativ arbeidsmåte med full offentlighet på alle referater, møter, arbeidsgrupper og resultater, i sterk kontrast til de tidligere lukkede IGCer. Det skal ikke stemmes over det endelige forslaget i Konventet, men hvert medlemsland står fritt til å sende forslaget ut på votering til sine egne borgere.

I det siste punktet er deliberativ arbeidsmåte stikkordet. Med det menes en mer samarbeidsorientert forhandlingsstil. IGCene var tidligere preget av tautrekking og maktbasert forhandlingsstil. De store landene brukte sine større ressurser på en strategisk måte, for å oppnå fordeler for seg selv (Magnette 2002). Dette var et viktig mønster for EU å bryte av to årsaker. Det ene var av rent praktiske hensyn, en maktbasert forhandlingsstil gir et hardere og mer konfliktfylt forhandlingsklima. Dette var uønsket. Den andre årsaken var signaleffekten, en omgjøring av forhandlingsstilen ville sende innover i EU og utover til andre land, om at EU ville inneha en mer demokratisk og mykere stil (Ibid).

3.1.2 Sammensetning

Det Europeiske Råd utnevnte Valéry Giscard d'Estaing til Konventets president og Giuliano Amato og Jean Luc Dehaene til visepresidenter. Resten av medlemmene i Konventet fordelte seg på følgende måte:

- 15 representanter for medlemslandenes regjeringer (1 for hvert medlemsland)
- 13 representanter for de nye søkerlandenes regjeringer (1 for hvert søkerland)
- 30 representanter for medlemslandenes nasjonale parlamenter (2 for hvert medlemsland i EU)
- 26 representanter for de nye søkerlandenes nasjonale parlamenter (2 for hvert søkerland)
- 16 representanter fra EU parlamentet
- 2 representanter fra Kommisjonen.

Hvert medlem av Konventet hadde også en reserve med samme institusjonelle tilknytning. Det ble også gitt observatør status til følgende organisasjoner:

- Den økonomiske og sosiale komité (3 plasser)
- Regionskomiteen (6 plasser)
- Representanter for arbeidstaker og arbeidsgiverorganisasjoner (3 plasser)
- Europeiske ombudsmann (1 plass)

3.1.3 Allmøter

Konventet hadde allmøte en gang i måneden i EU-parlamentets lokaler i Brussel. Møtene var åpne for allmennheten og varighet var to halve dager per møte.

3.1.4 Arbeidsgrupper

Det ble opprettet 11 arbeidsgrupper som skulle behandle spesielle emner. Disse skulle være et forum for fordypning rundt saker som ikke passet på allmøtene. Institusjonell reform var derimot et tema som gikk på tvers av flere andre felter, og det var også et

så viktig tema at det ble satt av et helt allmøte til behandling. Derfor vil ikke innholdet i de spesifikke arbeidsgruppene være relevant i denne oppgaven.

3.1.5 Presidentskapet

Presidentskapet var ment som drivkraften i Konventets arbeid. Det besto av Konventets president og visepresident, to medlemmer fra Parlamentet, to medlemmer fra Kommisjonen, to medlemmer fra medlemslandenes nasjonale parlamenter og i tillegg en representant for den spanske, danske og greske regjeringen. De tre siste var deltagende i kraft av at det var de tre landene som sammen innehadde presidentskapet i EU under Konventets varighet. Hyppigheten på møtene var normalt to ganger i måneden i tillegg til før hvert allmøte. Grunnen til dette var at Presidentskapet hadde som hovedoppgave å legge frem ukast til hvert allmøte basert på innsendte forslag til Konventet (Konventets hjemmeside 2004).

3.2 Ikke-statlige aktørers forslag til reform

3.2.1 Kommisjonens forslag

Utgivelsen "For the European Union - Peace, Freedom, Solidarity" (2002) er kommisjonens tanker om den institusjonelle arkitekturen i EU. Det var kommisjonenes forslag til det da forestående Konventet. Først defineres hva som er utfordringene i EU før Konventet tar til. Utfordringene er blant annet utvidelsen med 10 nye medlemstater, eurosamarbeidet, tettere indre marked, samkjøring av skatt og sosial politikk, felles sikkerhetspolitikk, takling av organisert kriminalitet og økt arbeidsløshet. For å møte dette trengs en konsolidering og videre utvikling av integrasjonen i EU (ibid 2002:3). Videre settes det opp tre fundamentale oppgaver som EU må oppfylle etter reformen (ibid 2002:3).

- Konsolidering av den europeiske økonomiske og sosiale modellen for å garantere videre velstand og solidaritet.

- Gi full mening til konseptet Europeisk statsborgerskap gjennom å skape en Europeisk arena med fokus på sikkerhet, frihet og rettferdighet.
- At EU skal kunne operere som en verdensmakt og derigjennom ta det ansvaret som følger med en slik status.

For å oppnå disse målene mener Kommisjonen svaret ligger i økt integrasjon (ibid 2002:4). Det vises til at EUs spesielle institusjonelle balanse som en forutsetning for videre integrasjon (ibid). Derfor må alle beslutningsprosesser være organisert etter det Kommisjonen kaller "Community method" ledet av en sterk og uavhengig kommisjon. Forslaget sier klart at organisering av EUs samarbeid som en intergovernmental prosess er garantert ineffektivt, og et EU dominert av få medlemstater i et slikt samarbeid er potensielt konfliktskapende (ibid). Løsningen er da institusjonell reform, og da fortrinnsvis av de institusjonene som utfører EUs lovgivende oppgaver: Parlamentet og Ministerrådet i tillegg til Kommisjonen som står for de utøvende oppgavene (ibid). Generelt sett så innebærer det en forenkling av EUs *modus operandi* uten å forandre den institusjonelle balansen (ibid). Kommisjonen ser for seg fremforhandlet konstitusjonell traktat som det ideelle endepunkt for Konventet. Denne traktaten skal da innholde den konkrete institusjonelle arkitektur.

Reform av Europaparlamentet

- Første punkt er en henvisning til Europaparlamentets rolle i EUs lovgivende arbeid. Den skal bekreftes og opprettholdes gjennom en utstrakt bruk av medbeslutningsretten som parlamentet har med Ministerrådet (2002:16).
- Andre punkt er en forenkling av valgprosedyren til Europaparlamentet. Det foreslås at det bør innføres et prinsipp i konstitusjonen om mest mulig lik valgprosedyre i alle medlemsland ved valg av representanter til

Europaparlamentet. Dette bør innføres og settes i gang før valget til Europaparlamentet 2004 (ibid).

- Det tredje punktet er at det bør ved valg til Europaparlamentet velges fra lister som er alleuropeiske. Med det menes at man som velger får to stemmer. En skal brukes på nasjonale representanter og den andre skal brukes på den alleuropeiske listen. Ifølge Kommisjonen vil dette føre til økt demokrati i forholdet mellom velgere og Europaparlamentet (ibid 2002:16).
- Det foreslås også økende innflytelse i forhold til utnevning av presidenten i Kommisjonen. Dette vil bli nevnt under reform av Kommisjonen.

Reform av Ministerrådet

Voteringsregler

Kommisjonen foreslår at enstemmighet skal kuttes ut som et krav ved votering i Ministerrådet. I stedet bør det innføres det som kalles "simple dual majority". Det betyr at en sak vedtas hvis det er et simpelt flertall av medlemsstatene representert med et flertall av det totale innbyggertallet i EU. I noen spesielle saker så kan det stemmes ved bruk av "enhanced majority". Dette er en majoritet som innbærer $\frac{3}{4}$ del av statene som igjen representerer $\frac{2}{3}$ deler av EUs totale befolkning. Hva det som omtales som "spesielle saker" innebærer defineres ikke. De to foreslåtte flertallsavstemmingene innebærer en forenkling av de tidligere voteringsreglene der flertallsbeslutninger ble brukt. Bortfall av krav om enstemmighet i alle beslutninger tatt i Ministerrådet vil derimot bety en klar svekkelse av den enkelte nasjonalstats påvirkningsmulighet på Ministerrådets beslutninger. Kommisjonen mener disse forslagene vil forenkle det tidligere systemet og øke Ministerrådets demokratiske legitimitet (ibid 2002:16).

Organisering av Ministerrådets arbeid

Kommisjonen mener at Ministerrådet, i tillegg til de allerede ni forskjellige sektorinndelingene, bør tilføye en tiende inndeling som de kaller "Ecofin Council for

the euro zone”. Det skal være en sammensetning utelukkende for de stater som er med i eurosamarbeidet, og skal derfor ha formell beslutningsrett over dette feltet. Grunnen er at blant gamle og nye medlemstater, er det stater som ikke deltar i Eurosamarbeidet. Kommisjonen foreslår også en form for effektiv representasjon utad for å bedre kunne møte andre internasjonale økonomiske og finansielle organisasjoner (ibid 2002: 9). Dette skal i samarbeid med de organer involvert, skje gjennom representasjon av Kommisjonen (ibid 2002:10).

Kommisjonen etterlyser ett klarere skille mellom Ministerrådets lovgivende og utøvende funksjon. Det vil føre til at Ministerrådets arbeid blir mer gjennomsiktig sett utenifra (ibid 2002:17). Hvordan dette skal arte seg er ikke spesifisert.

I forhold til lederskap i Ministerrådet så går Kommisjonen inn for å beholde 6 måneders rotasjonen av Rådets formann blant medlemslandene (ibid 2002:17). Dette skal også gjelde for General Affairs formasjonen av Ministerrådet og formannskapet i COREPER³. For resten av Rådsformasjonene så skal formannen velges av deltagerne for en periode på et år (ibid 2002:18).

Reform av Kommisjonen

Ansvar og utnevning

I sitt eget forslag foreslår de at Ministerrådet og Parlamentet skal ha like rettigheter i forhold til både utnevning av medlemmer og overvåkning av Kommisjonens arbeid (ibid 2002:18). Presidenten i Kommisjonen skal velges av Parlamentet og deretter godkjennes av Ministerrådet. Det bør spesifiseres en prosedyre som både omhandler nominering av en kandidat og valg av en kandidat til Kommisjonspresident. I forhold til nomineringen så skal alle mulige kandidater nomineres av Parlamentet. Valget skal

³ Comité des Représentants Permanents (De Faste Representanters Komité)

være hemmelig og kandidaten må støttes av $\frac{2}{3}$ av parlamentsmedlemmene. Grunnen er at nomineringen og valget ikke skal bli gjenstand for nasjonale og partipolitiske hensyn, og dermed undergrave uavhengigheten til Kommisjonen (ibid 2002:18). De andre medlemmene i kollegiet skal stemmes inn med kvalifisert flertall av Ministerrådet i samråd med Kommisjonspresidenten (ibid 2002:18). Hele kollegiet skal godkjennes samlet av Parlamentet.

Sammensetning

Ifølge Nice traktaten (2001:52) så skal hver medlemsstat ha en kommissær frem til det 27ende medlemslandet. Etter dette vil ikke hvert land ha en kommissær, men ta del i et roteringssystem hvor hvert land er representert en viss periode. Et utvidet kollegium med 25 medlemmer vil måtte restruktureres rundt Kommisjonens kjerneområder (Kommisjons forslaget 2002:19). Poenget er at presidenten med utvidet makt skal kunne bestemme at medlemmer av Kommisjonen kan koordinere hverandres arbeid i større grad enn før. Grunnen er prinsippet om kollegialitet som benyttes i Kommisjonen. Nye interne regler bør også utarbeides for at enkeltmedlemmer av effektivitets hensyn skal ta flere beslutninger alene, men på vegne av hele Kommisjonen (ibid 2002:19).

Sekretær for den europeiske Union

Kommisjonen foreslår en sammenslåing av de tidligere stillingene ”High Representative for CFSP” og Kommissæren for eksterne relasjoner til en ny felles post. Denne personen vil fungere som EUs utenriksminister med mandat både fra Ministerrådet og Kommisjonen, og med rapporteringsplikt til Parlamentet sammen med resten av kollegiet (Kommisjons forslaget 2002:12). Både Ministerrådet og Kommisjonen vil ha muligheten til å fjerne personen fra stillingen. Denne doble ansvarligheten vil innebære et stort institusjonelt skifte fra den gamle ordningen, hvor det var uoversiktlig hvem av de to overnevnte stillingene som hadde siste ordet (ibid). Kommisjonen forslår en overgangsperiode hvor utenriksministeren vil overta Kommisjonens mulighet for initiativ på feltet utenriks og sikkerhetspolitikk innenfor mandatet gitt av Ministerrådet. Etter prøveperioden vil Ministerrådet stemme med

”enhanced majority” og derved overføre Kommisjonens mulighet for initiativ til utenriksministeren på permanent basis. Det skal også stemmes hvorvidt medlemsstatenes initiativrett på feltet utenriks og sikkerhets politikk skal overføres stillingen. Det åpnes likevel for at enkelte eller grupper av medlemsland og Kommisjonen skal kunne spørre utenriksministeren om å legge frem forslag som omhandler felles utenriks og sikkerhets politikk for Ministerrådet (Kommisjons forslaget 2002:13). Det presiseres at forslagene utenriksministeren skal legge frem skal debatteres internt i Kommisjonen og at presidenten i Kommisjonen skal være enig (ibid). Utenriks- og sikkerhetspolitiske forslag som også griper inn i andre beslektede områder som f. eks handelspolitikk, skal presidenten i Kommisjonen og utenriksministeren sammen sørge for er konsistente. Utenriksministerens stab skal hentes fra Kommisjonen, Ministerrådets generalsekretariat og medlemslandene. Disse vil administrativt ligge under Kommisjonen og dermed få fordeler av en allerede velfungerende organisasjon (ibid). Dette begrunnes ut i fra effektivitetshensyn da utenriksministeren i tillegg skal fungere som visepresident i Kommisjonen (Kommisjons forslaget 2002:14).

3.2.2 EPPs forslag

European People’s Party (EPP) sitt forslag er basert på to publikasjoner. Den første er ”A constitution for a strong Europe” (7.3.2002a). Det er et arbeidsdokument hvor EPP legger frem sitt innledende forslag til hvilke saker som er av stor viktighet og hvordan de bør løses. Det andre er ”The constitution of the European Union” (10.11.2002b). Det er et komplett konstitusjonsforslag med inndeling lik det første utkastet presentert av Presidentskapet i Konventet (European Convention 2003a). Det siste forslaget baserer seg på følgende kilder: Den eksisterende *acquis communautaire*, en felles parlamentsresolusjon (Lamassoure: 24.4.2002) og diskusjoner holdt på et EPP studiemøte om Konventet i forkant av utgivelsen (EPP:2002b).

EPP skisserer først tre mer generelle løsninger som alle skal begrunne institusjonell reform og kunne føre til mer demokrati, gjennomsiktighet og nærhet til EUs innbyggere (EPP 2002a:8).

- EPP mener at Nice traktaten (2001) ikke går langt nok i forhold til institusjonell reform. Der EPP mener man må gå lenger er i forhold til overførsel av makt fra nasjonalstatene til EU institusjonene. EUs gamle institusjonelle arkitektur vil ikke være i stand til å takle det økte antallet, bredden av interesser og et større krav om tidsbruk på hver sak som utvidelsen vil kreve. Derfor må det mer vidtrekkende reformer til i Konventet, da status quo ikke holder.
- Økt makt til de nasjonale parlamentene. Det skal skje gjennom en økt kontrollfunksjon for de nasjonale parlamentene vis a vis det lands sittende regjering.
- Det må tas hensyn til EUs spesielle status som en mellomting mellom en klassisk føderasjon og en stat. EPP hevder at EUs spesielle status ikke må være til hinder for å reformere udemokratiske og ugjennomsiktige prosedyrer. Det viktigste er å få et klarere skille mellom utøvende og lovgivende funksjoner. Det vil føre til mer demokratiske og mer gjennomsiktige prosedyrer for EUs innbyggere.

Reform av Europaparlamentet

Parlamentet skal ha status som lovgivende organ på lik linje med Ministerrådet (EPP:2002a:9). Dette skal også inkludere arbeidet med Unionens budsjett. Dette begrunnes med at innflytelsen Parlamentet gradvis har opparbeidet seg de siste årene ikke har gitt utslag i økt innflytelse i opinionens øyne (ibid).

Sammensetningen av Parlamentet skal reflektere EUs innbyggere på en slik måte at det er så proporsjonalt som mulig og samtidig beskytte en minimumsrepresentasjon for de små statene (ibid 2002a:9). Tallet for minimumsrepresentasjon er satt til 6

medlemmer. Dette gjelder per i dag med medlemstall i Parlamentet på maksimum 732 og fra 2009 hvor det er foreslått en øvre grense på 700 (EPP 2002b:41). Presidenten skal velges av en majoritet av medlemmene (ibid).

Det slås fast at Kommisjonen skal kontrolleres politisk av Parlamentet (EPP 2002b:42). Parlamentet skal med et flertall av medlemmene bak seg kunne spørre Kommisjonen om å fremlegge alle forslag som gjelder implementering av den endelige Konstitusjonen (ibid). Hvis Kommisjonen velger å se bort fra denne henvendelsen så kreves det at Kommisjonspresidenten må forklare seg i plenum i parlamentet (ibid). Parlamentet kan med minst en fjerdedel av medlemmene bak forslaget kreve en midlertidig komité opprettet, som skal granske alt fra forskyvning av makt til slett administrering av implementeringen av Konstitusjonen (EPP 2002b:43). Komiteen opphører ved innlevering av en endelig rapport.

Parlamentet skal kunne ved å legge frem en ”motion of censure” tvinge Kommisjonen til kollektivt å resignere (ibid).

Reform av Ministerrådet

I det innledende forslaget (EPP 2002a:10) så nevnes det at en reform av Ministerrådet har vært nødvendig lenge. Grunnen beskrives som mangel på koordinasjon mellom de forskjellige Rådskonstellasjonene, ineffektive debatter og kompliserte beslutningsprosedyrer. Løsningen blir da følgende punkter:

- For å oppnå mer demokratiske, effektive og gjennomsiktede beslutningsprosedyrer så bør møter være offentlige og protokoller publiseres.
- Ministerrådet skal utelukkende ha lovgivende funksjoner i samråd med Parlamentet. Alle utøvende funksjoner skal gjøres av andre parter.
- Ministerrådets rolle skal være tilsvarende et kammer som representerer nasjonalstatene i lovgivningsprosessen.

-
- Votering med enstemmighet skal bare skje ved traktats endringer, innlemmelse av nye medlemsland, bestemmelse av egne ressurser og ved store forandringer i den finansielle re distribusjonen innen EU. Resten av bestemmelsen skal tas ved hjelp av majoritetsvotering.
 - Ministerrådet bør dele seg minst mulig i mer spesialiserte råd. Det vil være mer oversiktlig og mer samstemt hvis beslutninger samles i ett råd.

I det endelige forslaget (EPP 2002b:43) er de overnevnte forslagene redusert betraktelig til å innebære følgende:

- Sammensetningen av Ministerrådet skal bestå av en representant fra hvert medlemsland på ministernivå. Den personen er da autorisert til å foreta bindene beslutninger på vegne av det medlemslandet.
- Ministerrådet kan bli assistert av sammenslutninger av ministre for nasjonale departementer. Disse skal ikke ha beslutningsmakt i Ministerrådet, men fungere i sin rådgivende funksjon
- Ministerrådet skal fungere som et kammer av nasjonalstater i EUs lovgivende prosess. Dette arbeidet skal ledes av et presidentskap som går på rullering mellom medlemsstatene for en periode av seks måneder. Ministerrådet kan forlenge den perioden gjennom en votering som krever enstemmighet. Rekkefølgen på presidentskapet skal også voteres med krav om enstemmighet. Hvis Ministerrådet ikke opptrer i den lovgivende modus, så kan en minister velges som president for en ikke spesifisert tidsperiode.
- Ministerrådet skal i samråd med Kommisjonen sikre koordineringen av den generelle økonomiske planen til medlemslandene, EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk og tilslutt EUs politi og justis samarbeid.

Reform av Kommisjonen

Forslagene til reform av Kommisjonen er delt inn i tre underkategorier. De er som følger: Kommisjonens oppgaver, sammensetning og presidentrollen sammen med utnevnelsen av en Kommissær med spesielt ansvar for utenriks saker (EPP 2002b:44-47).

Kommisjonens oppgaver

EUs utøvende makt skal være basert i Kommisjonen. I tillegg til skal Kommisjonen ha følgende oppgaver:

- Kommisjonen skal alene ha initiativrett til å legge frem saker for Ministerrådet. Dette gjelder både lovgivende saker og mer generelle beslutninger. Unntaket er hvis Konstitusjonen spesifikt sier noe annet.
- Kommisjonen skal sikre at Konstitusjonen følges og at EUs institusjoner følger de henvisninger som Konstitusjonen foreskriver.
- Kommisjonen skal sørge for at medlemsstatene mottar en tidlig advarsel hvis de nasjonale budsjettene avviker fra de standarder satt av ØMU samarbeidet.
- Kommisjonen skal levere anbefalinger og meninger til arbeidet med Konstitusjonen, både der det eksplisitt er nedskrevet og hvis Kommisjonen selv mener det er nødvendig.
- Kommisjonen skal ivareta sin egen beslutningsmakt, i tillegg til å være med på å forme beslutninger tatt av Ministerrådet og Parlamentet i tråd med hva som er nedskrevet i Konstitusjonen.
- Kommisjonen skal utøve sin makt gitt av Parlamentet og Ministerrådet i implementeringen av de regler satt av de to overnevnte institusjonene.

-
- Kommisjonen skal sikre kontinuiteten i utenrikspolitikken, styrt av Unionens eksterne representant.

Kommisjonens sammensetning

- Kommisjonens medlemmer skal velges på bakgrunn av deres generelle kompetanse og deres uavhengighet skal være hevet over enhver tvil
- Antall kommisjonærer skal i utgangspunktet være en kommisjonær per medlemsland. Antall kommisjonærer kan endres i samsvar med Parlamentet og med en enstemmig votering i Ministerrådet. Det vil innebære et rotasjonssystem basert på likhet. Antall innbyggere i det enkelte medlemsland vil da ikke ha innvirkning. Den endringen foreslås gjennomført etter at antall medlemsland når 27. Kommisjonærene skal være statsborger i det landet som nominerer dem.
- En presidentkandidat skal godkjennes gjennom votering med kvalifisert flertall i Ministerrådet for deretter å godkjennes av Parlamentet. Denne godkjennelsen består i at et absolutt flertall av Parlamentet stiller seg bak kandidaten. De andre Kommisjonærene skal nomineres av presidenten for så å bli godkjent med kvalifisert flertall i Ministerrådet. Deretter skal de velges inn av Parlamentet etter en åpen høringsrunde hvor de blir utspurt i forhold til overnevnte kompetanse og uavhengighet.
- Kommisjonærene skal sitte i en periode på fem år med mulighet for fornyelse av perioden etter den første løper ut.
- Kommisjonærene skal, for Unionens beste, være fullstendig uavhengige i utøvelsen av sitt embete. Det betyr at de ikke skal søke eller ta råd fra noen nasjonale myndigheter eller andre institusjoner i utøvelsen av sine oppgaver. Alle medlemsland plikter å ikke søke å påvirke kommisjonærene i utøvelsen av sine oppgaver.

Presidentrollen og beslutningsatferd

- Presidenten skal bestemme den interne organiseringen og gjennom den sikre konsistens, effektivitet og at det besluttes ved hjelp av kollegialitet.
- Presidenten skal fritt kunne tildele og allokere ansvarsområder mellom de individuelle kommisjonærene. Gjennom å gjøre det står presidenten fritt til å skape hierarkier hvor sakens viktighet avgjør hvor man plasseres. Presidenten står fritt til å omfordele både saker og personer innen Kommisjonen. Kommisjonærene plikter å utøve de oppgaver de er satt til av presidenten.
- Kommisjonen skal ha en majoritet av medlemmene bak hver beslutning.
- Presidenten skal utnevne to visepresidenter blant Kommisjonens medlemmer. En av disse skal ha ansvar for EUs utenrikspolitikk. Han eller hun får tittelen ”Kommisjonær for eksterne relasjoner”.
- Presidenten kan be kommissærer resignere enkeltvis.
- Presidenten kan når som helst be om en støttevotering i Parlamentet. Dersom majoriteten i Parlamentet ikke støtter Kommisjonen så må den tre samlet av.

3.2.3 PESs forslag

The Party of European Socialists (PES) sitt forslag er bygd på publikasjonen “Priorities for Europe” (03.10.2002). Det er PES sin visjon for et Europa med en sterk sosial dimensjon og med en økt grad av demokratisering. PES mener EU skal fungere som et eksempel også på den internasjonale arena. Det understrekes likevel at det enkelte medlemsland skal ha friheter i forhold til å fremme egne meninger på den internasjonale arena.

PES har ikke laget et fullstendig detaljert forslag på linje med Kommisjonen og EPP. De har valgt en mer generell tilnærming til konventsprosessen som helhet, hvor de

gjennom fire sider greier ut om de utfordringene Konventet møter og blir nødt til å adressere. PES poengterer at EU skal ta beslutninger som et resultat både av EU institusjonene og som et resultat av nasjonalstatlig samarbeid. Det nevnes ikke i hvilken retning PES mener EU bør gå. Det poengteres at for å gjennomføre tre av de viktigste overordnede målene om mer åpenhet, mer demokrati og et mer effektivt EU så tar reform av institusjonene opp nesten halve dokumentet (PES 2002: 3-4). Derfor er reform av institusjonene det viktigste virkemiddelet for PES i arbeidet i Konventet. Jeg skiller ut de tre institusjonene hver for seg. Dette vil gjøre det mer i tråd med de to tidligere forslagene og bedre oversiktligheten.

Reform av Europaparlamentet

- Parlamentet må sikres full deltagelse i lovgivningsprosessen. Dette skal gjennomføres ved en forenkling av lovgivningsprosessen hvor Parlamentet godkjenner forslag fra et eget lovgivnings råd under Rådet, som beslutter for åpne dører.
- Budsjettprosessen skal følge den samme veien som lovgivningsprosessen, med lik rettighet for Parlamentet til å godkjenne forslag lagt frem av Kommisjonen.
- Parlamentet skal sammen med Ministerrådet ha muligheten til å tilbakekalle tiltak satt i verk av Kommisjonen i implementeringen av beslutninger.
- Parlamentets råd, og i noen tilfeller godkjennelse skal innhentes ved innsetting av stillinger av konstitusjonell viktighet. Dette skal også gjelde for internasjonale avtaler.
- Parlamentet skal utøve kontroll over nye aktiviteter på feltet retts- og innenrikspolitikk for å sikre at kriminalpolitikk fortsatt skal være ett felt hvor hvert enkelt medlemsland har stor grad av selvbestemmelse.

Reform av Ministerrådet

- Det skal dannes en egen rådskonstellasjon for lovgivningssaker. Den skal arbeide for åpne dører.
- Ministerrådet skal møtes i følgende spesialkonstellasjoner: utenriks-, retts- og innenriks-, økonomi- og sosial- og arbeidspolitikk. Dette skal øke graden av koordinering og oversiktighet i Ministerrådets arbeid.
- Ministerrådet skal sammen med Parlamentet ha muligheten til å tilbakekalle tiltak satt i verk av Kommisjonen i implementeringen av beslutninger.
- Ministerrådets tidligere praksis med roterende presidentskap hver sjette måned bør tas opp til vurdering. En lengre tidsperiode for presidentskapet bør innføres for å bevare kontinuiteten i Ministerrådets arbeid. Dette må for øvrig baseres på en likhet mellom medlemslandene og ta hensyn til den eksisterende institusjonelle balansen i EU.
- Enstemmighet ved votering i Ministerrådet skal bare brukes der resultatet er endring av grunnlovsmessig karakter samt i saker om vitale spørsmål knyttet opp mot de enkelte medlemslands suverenitet. All annen votering skal skje ved kvalifisert flertalls votering basert på en dobbel majoritet bestående av først et flertall av medlemslandene og så et flertall av EUs befolkning.
- En ny talsmann for utenrikspolitikk skal erstatte den tidligere delingen mellom ”High Representative for CFSP” og Kommisjonæren for eksterne relasjoner. Denne talsmannen skal i siste instans ligge under Ministerrådet.

Reform av Kommisjonen

- Kommisjonen skal fortsatt ha enerett på å legge frem nye lovforslag.
- En reorganisering av budsjettprosedyren på lik linje med lovgivende saker skal føre til at Kommisjonen legger frem sitt årlige budsjettforslag til Parlamentet

og Ministerrådet for godkjenning. Dette skal inkorporeres i den nye grunnloven som et middel for å bedre kunne kontrollere bruken av økonomiske midler i EU.

- Kommisjonen skal lede all eventuell oppfølgende lovgivning og videre koordinering i budsjettarbeidet.
- Kommisjonen vil miste sin direkte innvirkning på utenrikspolitikken gjennom at det tidligere ansvarsområdet for kommissæren for eksterne relasjoner blir lagt til den nye talspersonen for utenriks saker som legges under Ministerrådet.
- Presidenten i Kommisjonen skal gis mer makt gjennom å utvide han eller hennes demokratiske legitimitet. Hvordan kan leses av Giuliano Amato sin uttalelse datert 14. november 2003 hvor han sier at Kommisjonspresidenten skal velges av Parlamentet (Amato:2003). Dette nevnes ikke i PES forslaget (PES:2002). Presidenten skal også få retten til å tildele og allokere de forskjellige politikkområdene mellom kommisjonærene helt fritt (PES 2002:4).

3.3 Konventets første allmøte om institusjonene

De neste kapitlene (3.3.1-3.3.5) baserer seg på dokumentene Crum (2003a) og Europaparlamentet (2003a) som begge er referater fra allmøte holdt 20 og 21. februar 2003. De forskjellige innleggene vil siteres med navn, institusjonell tilhørighet⁴ og nasjonalitet⁵. Medlemmene fra Parlamentet vil også siteres med partitilhørighet⁶.

⁴ Forkortelsene vil være følgende: Kommisjonen (K), EU parlamentet (EP), Medlemslandenes regjeringer (MR), Nasjonale parlamenter (NP), Søkerlandenes regjeringer (SMR) og Søkerlandenes nasjonale parlamenter (SNP).

⁵ Nasjonal tilhørighet vil vises ved standard forkortelse av landets navn.

⁶ Partiene forkortes slik: European People's Party (EPP), Party of European Socialists (PES), Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ELDR), the Greens/European Free Alliance (G), European United Left - Nordic Green Left (EUL), Independence/Democracy Group (IG), Union for Europe of the Nations Group (UENG)

Den 20 og 21.januar 2003 ble det første av to allmøter om den institusjonelle arkitekturen holdt i Konventet. Diskusjonen skulle baseres på dokumentet ”The functioning of the institutions” (European Convention 2003a) lagt frem av Konventets presidentskap. Dette var et forberedende dokument som tok for seg forskjellige trekk ved institusjonene som burde reformeres. Poenget var å forberede til diskusjon uten å legge føringer i en eller annen retning. Dokumentet tok hensyn til de allerede vedtatte institusjonelle endringene gjort i Nice erklæringen (ibid).

I forhold til Parlamentet var sakene det ble lagt opp til diskusjon om følgende (ibid 3-5):

- Antall medlemmer i Parlamentet. Det skulle diskuteres antall parlamentarikere etter utvidelsen. I Nice traktaten (2001) ble taket satt til 732 medlemmer.
- Representativitet. Med det menes antall innbyggere bak hver nasjonal stemme i Parlamentet. På det tidspunktet var det 72000 innbyggere bak hver stemme fra Luxemburg mens det var hele 829000 bak hver fra Tyskland.
- Nytt valgsystem. Grunnen var den dårlige oppslutningen blant velgerne ved tidligere parlamentsvalg og den manglende interessen som valg til Parlamentet har fått i media.

I forhold til Ministerrådet var det følgende saker som skulle diskuteres (ibid 5-7):

- Offentliggjøring av alt arbeid Ministerrådet foretar seg i forhold til dens rolle som lovstifter. Tidligere var ikke diskusjonene tilgjengelig for offentligheten
- Diskusjon om antall rådskonstellasjoner, utnevningen av disse og innholdet i hver enkelt konstellasjon.
- Den tidligere praksis med roterende presidentskap over en periode på 6 måneder skulle revurderes. Grunnen er mangelen på kontinuitet når det går mer enn 12 år mellom hver gang et medlemsland har presidenten.

- Voteringsreglene skulle klargjøres da det var forventet mer bruk av kvalifisert majoritetsvoting. Det var ikke sett på som hensynsmessig å bruke enstemmighet i og med utvidelse av Rådet med 10 medlemmer. Majoritetsvoting stiller også større krav til regelverket med hensyn til prosentandel o.s.v. enn enstemmighet hvor prinsippet er gitt i navnet.

Om Kommisjonen skulle følgende saker diskuteres (ibid 7-9):

- Nominasjonsgangen. Det vil si fra den første nomineringen av presidenten gjort av Ministerrådet, som så skal godkjennes av Parlamentet. Deretter skal Ministerrådet sammen med den nominerte presidenten nominere resten av Kommisjonen for så å sende det til godkjenning av Parlamentet.
- Antall kommissærer. Det er ventet at med utvidelsen vil det stilles spørsmål ved hvert enkelt lands rett til *en* kommissær.
- Om kommissærene i hele tatt skal representere nasjonalstater. Det har vært ytret at det er en trussel mot uavhengigheten i Kommisjonens arbeid.

Seks dager etter utgivelsen av det overnevnte dokumentet, leverte Frankrike og Tyskland ved de to lands utenriksministere D de Villepin og J Fischer inn et fellesforslag med tittelen “Franco-German contribution to the European Convention concerning the Union's institutional architecture” (European Convention 2003b). Dette skulle vise seg å sette agendaen og derigjennom overskygge Konventets eget forberedelsesdokument for diskusjonen om den institusjonelle arkitekturen Crum (2003a), Europaparlamentet (2003a). Grunnen var at det fransk-tyske forslaget inneholdt et kontroversielt forslag om en mer permanent presidentordning i Det Europeiske Råd. Forslaget gikk ut på at Det Europeiske Råd ikke kunne være den eneste EU institusjonen som ikke hadde et stabilt presidentskap. Derfor skulle seks måneders rotasjonen erstattes med en president enten valgt med kvalifisert flertall for en periode på to og et halvt år med mulighet for gjenvalg en gang, eller en periode på fem år uten mulighet for gjenvalg. Presidenten skulle ha to hovedfunksjoner. Den ene var forberedelse og styring av møtene i Det Europeiske Råd. Den andre var

representasjon av EU i møte med verden utenfor. Disse to funksjonene skulle ikke kollidere med rollen til Kommisjonen og dets president og skulle heller ikke erstatte EUs utenriksminister i hans daglige kontroll over EUs utenriks og sikkerhetspolitikk (European Convention 2003b).

Det var i tillegg til forslaget om permanent presidentordning i det Europeiske Råd, to andre forslag det skulle vise seg å bli debatt om. Det ene var at Kommisjonspresidenten skulle velges direkte av Parlamentet og dermed skape det som kaltes et dobbelt presidentskap for EU, og det andre var å gjøre kvalifisert majoritetsvoting til standard i Ministerrådet (European Convention 2003b).

3.3.1 Introduksjon

Innledning av presidenten i Konventet

Presidenten i Konventet Valéry Giscard d'Estaing innledet den institusjonelle debatten med å betone at dette bare var starten på en lang prosess. Han henviste deretter til Konventets forberedelsesdokument (European Convention:2003a) som skulle brukes som utgangspunkt for videre debatt. Han poengterte videre at institusjonell reform er et vanskelig tema bevist gjennom mangelen på resultater ved tidligere traktatsmøter (Amsterdam, Nice). Han nevnte dualiteten i Konventets arbeid ved på den ene side å gjøre den eksisterende ordlyden mer presis og klar, og på den annen side gjennomføre nye endringer med sikte på tilpasning til utvidelsen med 10 nye medlemsland. Videre nevner han at det å designe velfungerende institusjoner for EU er en vanskelig oppgave i seg selv. Dette blir ytterligere komplisert ved at det ikke er en bred enighet om hva som er EUs natur. Han eksemplifiserer dette ved debatten mellom EU som føderal struktur og EU som *sui generis*, dette er en debatt som ifølge presidenten ikke har gitt klare løsninger til tross for dens lange varighet. D'Estaing mener EU på den ene siden er føderal i sine ansvarsoppgaver og konføderal i sin

organisasjon. Han sier videre at EU i fremtiden trolig vil se mer føderalistiske strukturer på områder som utenriks, pengepolitikk, lovgivende saker og til slutt forsvar. Som avslutning nevnte han at om 50 år så får vi trolig se presidenten i Ministerrådet valgt direkte av Europas borgere og i samarbeid med presidenten i Kommisjonen valgt av Parlamentet. Da vil både borgere i Europa og i resten verden se tydelig hvordan EU er styrt.

Innledning av konventsmedlemmene

Medlemmene startet med å henvise til de prinsippene som skulle legges til grunn for videre debatt om institusjonell reform. Det ble av mange henvist til prinsippene fra Laeken, som var mer demokrati, mer gjennomsiktighet og mer effektivitet. Et annet prinsipp som ofte ble nevnt var opprettholdelsen av EUs institusjonelle balanse. Det ble poengtert at hver enkelt institusjons kompetanseområde skulle skille seg klart fra de andre tre (medregnet EU domstolen) og at de hver for seg skulle optimaliseres. Poenget var at styrkeforholdet mellom institusjonen ikke skulle forrykkes. Dette synet ble trukket frem av mange medlemmer blant annet (A Vitorino K/POR, H Christophersen MR/DAN og P Hain MR/UK mfl.). Begrepet institusjonell balanse ble spesifisert videre ved å henvise til EU begrepet "Community method", som innebærer fire distinkte elementer. De er Kommisjonens initiativrett, kvalifisert majoritets votering i Ministerrådet, medbeslutningsrett for Parlamentet og juridisk overvåking av EU domstolen. Ved å gjensidig styrke disse fire elementene, kan den institusjonelle balansen opprettholdes (K Hänsch EP/PES/TYS, D Roche MR/IRL, A Vitorino K/POR, van der Linden NP/NED mfl.). Det ble også foreslått å institusjonalisere Konventet som metode for revisjon av konstitusjonen (H Maij-Weggen EP/EPP/NED mfl.). Representanter for de nye kandidatlandene og en del små stater hevdet viktigheten av likhet mellom medlemsstatene, uavhengig av størrelse (A Costa NP/POR, P Balazs SMR/UNG mfl.).

3.3.2 Ministerrådets rolle

I første del av diskusjonen, den om presidentskapet, ble det fransk-tyske forslaget lagt til grunn (European Convention:2003b). I den andre delen hvor beslutningsprosedyrene ble diskutert, var første del vedrørende bruk av QMV også basert i det fransk-tyske forslaget. Avslutningsvis debatterte man medbeslutningsretten til Parlamentet. Da var ikke diskusjonen basert i et bestemt dokument, men av en mer generell art.

Presidentskapet i Rådet

Både J Fischer MR/TYS og D de Villepin MR/FRA hadde satt av tid til å forsvare det fransk-tyske forslaget om en permanent president i Det Europeiske Råd foran Konventet. Fischer påpekte at ved å direkte velge Kommisjonspresidenten i Parlamentet så ville også Kommisjonen og Parlamentet øke sin makt vis a vis Det Europeiske Råd og dets permanente president. Derfor ville ikke en permanent president i Det Europeiske Råd føre til en svekkelse av de andre to institusjonene. De Villepin fortsatte med å argumentere for at en rivalisering mellom presidentene i Kommisjonen og Det Europeiske Råd ikke vil finne sted da feltene de har ansvar for er helt forskjellige. Han eksemplifiserte det med at den nye presidenten ville fungere som EUs ansikt utad i verden, og med et ansvar for å holde Det Europeiske Råd. Kommisjonspresidenten ville på den annen side ha internt ansvar for administreringen i EU. Både Fischer og de Villepin nevnte at dagens system med seks måneders rotasjon ikke var praktisk gjennomførbart med øst utvidelsen. Forslaget ble naturlig nok støttet av nasjonale parlamentarikere fra Frankrike og Tyskland (H Haenel NP/FRA og J Meyer NP/TYS). I tillegg var flere representanter for de andre store medlemslandene positive til forslaget (A Palacio MR/SPA, P Hain MR/UK, D Hübner MR/POL). EU parlamentarikerne (K Hänsch EP/PES/TYS, A Lamassoure EP/EPP/FRA og O Duhamel EP/PES/FRA) ga begrenset støtte til forslaget under klare forutsetninger. Forutsetningene var at dobbelt presidentskap kan

fungere hvis det skisseres klarere skillelinjer mellom de enkelte presidenters rolle og at det ikke vokser frem en separat råds administrasjon.

Motstanden mot forslaget, og da især en permanent president i Det Europeiske Råd, var stor. Motstanden besto av blant annet:

Representanter for middels store og små medlemsland: de Vries, van der Linden/NED, Michel, de Gucht/BEL, Santer/LUX, Farnleitner, Bösch/ØST, Katiforis/HEL, Lopes, Costa/POR, Tiilikainen, Kiljunen/FIN, Hjelm-Wallén, Lennmarker/SVE, Skaarup, Kristensen/DAN, Roche, Bruton, Carey, Gormley, De Rossa/IRL.

Representanter for de nye medlemslandene: Wittbrodt/POL, Balázs/UNG, Kohout/TCH, Korčok/SVK, Rupel/SLO, Peterle/SLO, Martikonis/LIT, Hololei/EST, Attalides/KYP, Serracino-Inglott, Frendo/MAL, Demiralp/TYR.

Representanter fra Europaparlamentet: Brok/TYS, Abitbol/FRA, Duff/UK, Carnero/SPA, Paciotti/ITA, Maij-Weggen/NED, van Lancker/BEL, Berger/ØST, Voggenhuber/ØST, Rack/ØST, Seppänen/FIN, Bonde/DAN.

E Brok/ EPP/TYS fra EU parlamentet talte sin egen regjerings forslag midt imot med den begrunnelsen at den nye President stillingen ville ta makt fra Kommisjonen og dermed føre til to separate EU. Et EU hvor Kommisjonen utelukkende styrer det indre marked og andre relaterte politikk områder, mens Det Europeiske Råd og Ministerrådet ville ha utenriks, sikkerhet og justis politikk for seg selv. Dette vil ifølge Brok være uholdbart i det lange løp.

A Duff/UK fulgte opp sin kollega i EU parlamentet med ytterligere kritikk. Han mente at forslaget hadde til hensikt å samle to motstridende systemer i en ifølge ham umulig syntese: Et føderalt EU og et parlamentarisk EU i en og samme pakke. Det kan ikke lykkes ifølge Duff. Han mente forslaget økte, snarere enn å utjevne forskjellene mellom føderale og ikke føderale aspekter ved integrasjonen i EU. Dette ville verken øke legitimiteten eller gjøre EUs institusjoner mer konsistente.

A Vitorino K utalte seg ikke under diskusjonen vedrørende permanent president, men senere under diskusjonen om valg av Kommisjonspresidenten gikk han sterkt ut mot dobbelt lederskap i EU.

Beslutningsprosedyrer for Ministerrådet og Parlamentet

I diskusjonen om beslutningsprosedyrene i Ministerrådet kan man dele selve diskusjonen i to. Den første delen var sentrert om votering ved bruk av kvalifisert flertall (QMV) innad i Ministerrådet. Den andre delen var medbeslutningsrett for Parlamentet.

En gruppe tok til orde for en økning av bruk av QMV i Ministerrådet (G Fini MR/ITA, P Lequiller NP/FRA, M Vanhanen NP/FIN og C Muscardini EP/UENG/ITA).

En annen gruppe ville i likhet med det Fransk-tyske forslaget gjøre QMV til regel for all votering i Ministerrådet (K Hänsch EP/PES/TYS, R Rack EP/EPP/AUT, J Fischer MR/TYS og L Dini MR/ITA). Fischer og Hänsch poengterte at dette var veldig viktig for å opprettholde fremdriften i EUs felles utenriks- og sikkerhetssamarbeid (CFSP), men begge mente at rene militære beslutninger skulle holdes utenfor.

P Skaarup NP/DAN gikk imot enhver økning i bruken av QMV med det argumentet at det er en trussel mot nasjonal selvråderett.

D Hübner MR/POL advarte mot at QMV skulle være det viktigste kriteriet for et velfungerende Råd etter reformen.

Mange Konventsmedlemmer etterlyste en forenkling av reglene for QMV satt i Nice-erklæringen. De ville ha et system der et simpelt flertall av medlemsstater samtidig med et simpelt flertall av EUs befolkning holder til vedtak (L Michel MR/BEL, J-P Bonde EP/IG/DAN, E Teufel NP/TYS mfl).

S Lekberg NP/SVE forsvarte kompromisset fra Nice og advarte mot å ta opp denne diskusjonen på nytt.

Videre diskusjoner dreide seg om koblingen mellom Ministerrådet og Parlamentet vedrørende Parlamentets foreslåtte medbeslutningsrett i lovgivende saker.

To representanter fra nasjonale parlamenter foreslo å koble bruken av QMV i Ministerrådet til å innebære automatisk medbeslutningsrett for Parlamentet (J Oleksy SNP/POL og R Bösch NP/ØST).

Dette ble imøtegått av L Hjelm-Wallén MR/SVE. Hun mente at det var alt for mange unntak til at det prinsippet ville være hensiktsmessig å innføre.

En gruppe Konventsmedlemmer understreket viktigheten av at Parlamentet skal være likestilt med Ministerrådet i alle lovgivende saker (K Hänsch EP/PES/TYS, J Voggenhuber EP/G/ØST, H Christophersen MR/DAN, mfl).

En annen gruppe gikk et steg lenger med å gå inn for en utvidelse av medbeslutningsrettet til Parlamentet. Det ble understreket at det skulle fortsatt være unntak, men at unntakene skulle være klart definerte og lette å se når de inntraff. Nøyaktig hvilke unntak ble ikke diskutert. De som gikk inn for dette var blant annet (J Fischer MR/TYS, D De Villepin MR/FRA, E Brok EP/EPP/TYS, K Kiljunen NP/FIN).

Det ble lagt frem forslag for å fjerne forskjellen mellom obligatoriske og ikke obligatoriske utgifter i forhold til Parlamentets budsjettansvar (K Hänsch EP/PES/TYS, J Voggenhuber EP/G/ØST, G Fini MR/ITA, mfl).

Lord Tomlinson NP/UK påpekte at en eventuell fjerning av forskjellen i budsjettansvaret måtte granskes nøye av arbeidsgruppen som jobbet med forenkling før man tok et såpass drastisk skritt.

Etter dette fulgte representanter med institusjonell tilhørighet i EU parlamentet opp med forslag som vesentlig ville styrke Parlamentets innflytelse. Disse fikk ikke støtte

av andre Konventsmedlemmer med annen institusjonell tilhørighet. Flere EU parlamentarikere ønsket å styrke Parlamentets innflytelse i forhold til overvåkning av EU (K Hänsch EP/PES/TYS, J-P Bonde EP/IG/DAN og A Tajani EP/EPP/ITA). A Tajani EP/EPP/ITA foreslo å gi Parlamentet rett til å ta initiativ til lovendringer. J Voggenhuber EP/G/ØST mente at i kraft av sin rolle som parlament i et demokratisk system så burde det føre til at Parlamentet også fikk utvidet ansvar i forhold til konstitusjonelle revisjonsprosedyrer.

På den annen side ble det foreslått å gi Parlamentet rett til å granske hele Kommisjonen sett under ett (A Costa NP/POR) eller muligheten til å individuelt granske de enkelte Kommissærene (J Fischer MR/TYS).

3.3.3 Kommisjonens rolle

I debatten om Kommisjonen generelt så ble det ikke tatt utgangspunkt i ett bestemt forslag. Debatten var preget av mange forskjellige innspill, hvor alt fra konkret antall kommissærer til mer abstrakte ting som grad av innflytelse ved varierende institusjonelle konstellasjoner ble drøftet. I debatten om valg av president i Kommisjonen ble diskusjonen igjen basert på det fransk-tyske forslaget (European Convention:2003b).

Kommisjonen generelt

Hovedfokus for denne debatten var antall Kommissærer i et utvidet EU med 25 medlemsland. Det var et utbredt syn i Konventet at en økning av antall Kommissærer til 25 ville være et hinder for Kommisjonens effektivitet. Derfor mente mange at en god løsning ville være å respektere likhetsprinsippet gjennom en form for rotasjonsordning der antallet ikke økte, men hvor alle land var representert med jevne mellomrom. Et mer prinsipielt argument fremsatt av blant annet (A Palacio MR/SPA,

G Fini MR/ITA), var at Kommisjonen som institusjon ikke er ment å representere nasjonalstatenes interesser, og dermed er det ingen grunn til at alle statene skal være representert til enhver tid. I mot dette stod en gruppe bestående av representanter for små medlemsland, (H Christophersen MR/DAN, L Hjelm Wallén MR/SVE mfl), representanter for de nye landene (H Hololei MR/EST, D Rupel MR/SLO mfl), og tre medlemmer av EU parlamentet (C Muscardini ITA, K Hänsch TYS og R Rack ØST). De i felleskap mente at hvert land skulle ha en Kommissær under den forutsetning at det ikke opprettes ansvarsområder uten reelt innhold. I tillegg mente J Santer MR/LUX at med utnevning av 3-4 visepresidenter, så ville Kommisjonspresidenten kunne styre et kollegie bestående av 25 medlemmer.

To representanter for medlemslandenes regjeringer, J Kohout TSJ og L Michel BLE, ble støttet av M Barnier K i at Kommisjonen burde vært ansvarlig overfor både Ministerrådet og Parlamentet. Dette ble imøtegått av blant andre P Hain MR/ENG som mente dette ville gå utover Kommisjonens uavhengige rolle. Grunnen han henviste til var at partipolitiske preferanser i Parlamentet kunne komme til å få for stor innflytelse på sammensetningen av Kommisjonen. M Barnier K understreket også viktigheten av en balansert sammensetning av Kommisjonen, men han så ikke ansvarligheten ovenfor Ministerrådet og Parlamentet som et problem i forhold til uavhengighet. Han avsluttet med å hevde viktigheten av prinsippet om kollegialitet i Kommisjonen og at det må under alle omstendigheter opprettholdes.

Flere mente at en styrkning av presidentens rolle var nødvendig for opprettholdelsen av Kommisjonens posisjon (J Santer MR/LUX, K Hänsch EP/PES/TYS og E Brok EP/EPP/TYS). Dette skulle gjennomføres ved at presidenten skal både kunne bestemme de interne retningslinjene, og fritt fordele postene internt i kollegiet.

Den eksklusive initiativretten til Kommisjonen ble fremhevet av mange som viktig for en fortsatt velfungerende Kommisjon (P Hain MR/ENG, D de Villepin MR/FRA, K Hänsch EP/PES/TYS mfl). A Vitorino K foreslo å sikre initiativretten gjennom å skrive den inn i den endelige avtalen. Videre foreslo han at Kommisjonen skal gis

stor innflytelse i arbeidet med å utforme EUs lovprogram på bakgrunn av viktigheten av initiativretten.

A Vitorino K fortsatte med å ta opp Kommisjonens implementering ansvar. Han mente mye av implementeringen i EU foregår på det nasjonale nivået og nedover. Derfor bør det som er igjen på det europeiske nivået håndteres av Kommisjonen under Parlamentets og Ministerrådets kontroll. K De Gucht NP/BEL utvidet det forslaget med å foreslå å frita Kommisjonens alt dens implementering ansvar. Med dette skulle Kommisjonen bruke mer tid på å initiere saker og derigjennom øke sin innflytelse. Dette spesifikk forslaget vant ikke gehør, men de fleste var enig i at en vesentlig styrkning av Kommisjonen var nødvendig. Andre forslag som gikk ut på styrkning av Kommisjonen var: Total forandring av komitologi (K De Gucht NP/BEL, A Vitorino K mfl), fjerne hele komitologi systemet fra Kommisjonens kontroll P Carey NP/IRL, å gi Kommisjonen større innflytelse i representeringen av EU utad T Tiilikainen MR/FIN. A Vitorino K avsluttet med å gå sterkt imot parallelt lederskap i Det Europeiske Råd og Kommisjonen. Han mente det var en bremsekloss i arbeidet med å øke EUs legitimitet og effektivitet.

Valg av Kommissjonspresident

Det var utbredt støtte for forslaget til Frankrike og Tyskland om å la presidenten velges av Parlamentet (K Hänsch EP/PES/TYS, J Voggenhuber EP/G/ØST, A Lamassoure EP/EPP/FRA, H Dam Kristensen NP/DAN, D De Villepin MR/FRA, J Fischer MR/TYS, mfl). Dette for å øke grad av demokrati og gjøre utnevnelsen av EUs ledere mer forståelig for innbyggerne i EU. A Lamassoure EP/EPP/FRA henviste til de fremtidige folkeavstemningene for ratifisering av den endelige teksten, som grunn for at en slik ordning måtte gjennomføres. D Heathcoat-Armory NP/ENG var ikke enig i at en slik ordning ville gjøre valg av EUs ledere mer forståelig for folk flest. Han argumenterte videre for at EUs innbyggere ikke er et klart definert begrep

og at de ikke deler den samme politiske forståelsen. Dermed kan det ikke gi mer demokrati for EU som helhet.

Blant tilhengerne av en parlamentsvalgt president, så var det delte meninger om hvorvidt en slik ordning kan føre til en politisering av Kommisjonen. K Dervis NP/TYR mente en viss grad av politisering var uunngåelig, og ikke bød på problemer. Brorparten av tilhengerne for øvrig var meget opptatt av å unngå for høy grad av politisering. Denne gruppen besto i hovedsak av Konventsmedlemmer som representerte sine respektive lands regjeringer (P Hain MR/ENG, J Santer MR/LUX, D Hübner MR/POL, M Attalides MR/HEL, L Michel MR/BEL) samt M Barnier K. Det ble foreslått å innføre en supermajoritet på 60 % i Parlamentet samtidig med å innføre en kontrollfunksjon for Ministerrådet i prosessen (J Santer MR/LUX, L Michel MR/BEL, D Hübner MR/POL). Denne kontrollfunksjonen skulle bestå i å passe på nomineringsprosessen så det ikke ble for store innslag av partipolitiske hensyn. Forslaget vedrørende en supermajoritet ble sterkt imøtegått av blant annet E Brok EP/EPP/TYS, som hevdet at eventuelle demokratiserings gevinster ville gå tapt med økt grad av politisk tautrekking for å nå en enighet på 60 %. Brok lagde et poeng av at han heller ville bevare den gamle situasjonen enn å akseptere supermajoritet.

Alternativt til en president valgt av Parlamentet, var et forslag om en direkte valgt president blant EUs befolkning fremme (J Bruton NP/IRL, J Gormley NP/IRL). Dette fikk liten oppslutning. Samme skjebne led forslaget om å la Ministerrådet stå for nomineringen av kandidatene P Serracino-Inglott MR/MAL. Mer støtte fikk forslaget om å la de nasjonale parlamentene, med vekting lik prosentvis antall medlemmer i EU parlamentet, velge president (J-P Bonde EP/IG/DAN, S Lekberg NP/SVE). Det forslaget som fikk mest støtte som et alternativ til at utelukkende Parlamentet velger, var dannelsen av et ”valgkollegie”. Det skulle bestå av halvparten EU parlamentarikere og halvparten nasjonale parlamentarikere (H Christophersen MR/DAN, D Roche MR/IRL, E Lopes MR/SPA mfl).

3.3.4 Parlamentets rolle

Diskusjonen vedrørende reform av Parlamentet var nært knyttet til to andre felter. De to var beslutningsprosedyrer for Ministerrådet og valg av Kommisjonspresident (Se kapittel 1.2.2 og 1.2.3.). Det ble ikke diskutert andre betydningsfulle endringer vedrørende Parlamentet.

3.3.5 Avslutning ved presidenten i Konventet

V Giscard d'Estaing avsluttet uten å personlig ta stilling til noen av de diskuterte forslagene. Det han gjorde var å komme med en formaning om at å klamre seg til den institusjonelle arkitekturen fra før Konventet, ville skuffe folks forventninger til Konventet. Han oppsummerte videre de sakene han så en økende enighet om i Konventet, men hvor det gjensto viktige detaljer å utrede:

- Utvidelse av medbeslutningsretten til Parlamentet i lovgivende saker, med noen unntak
- Opprettelsen av et separat organ for lovgivende saker under Ministerrådet. Hvordan det skal se ut med hensyn til sammensetning, ledelse og prosedyrer gjenstår.
- Utvidelse av QMV i Ministerrådet. Uten at det var enighet om størrelsen og sammensetningen på flertallet.
- En økende oppslutning om valg av Kommisjonspresidenten i Parlamentet. Det må avklares hvordan man takler økende politisering av Kommisjonen. Situasjonen dersom det ikke blir enighet om en kandidat og man står uten Kommisjonspresident må også avklares.
- Antall kommissærer. En svak dreining mot 25 kommissærer, som igjen innebærer problemet med å finne 25 porteføljer med mening.

- En redefinering av rollen til det Europeiske Råd. Det skal skilles klarere mellom hva det Europeiske Råd skal ha som oppgave kontra Ministerrådet.
- General Affairs Council (GAC) fungerer ikke optimalt. Det må drøftes om man må gjøre medlemmene i GAC permanente, og i tillegg en mer permanent presidentordning.
- Det er økende støtte til det fransk-tyske forslaget om en egen utenriksminister for EU. Det gjenstår å bli enig om utnevnelse, mandat og manøvreringsmulighetene til stillingen.

Disse punktene skulle brukes som et utgangspunkt for et foreløpig forfatningsutkast lagt frem av Presidentskapet. Deretter skulle det holdes to allmøter 27 og 28. februar og 5. mars der alle konventsmedlemmene kunne komme med endringsforslag til ordlyden i utkastet. Presidenten henviste videre mot neste allmøte om institusjonene 15 og 16. mai med ønske om at medlemmene fortsatte å sende inn skriftlige forslag til endringer.

3.4 Tiden mellom allmøtene

Konventsprosessen startet med innlevering av reformforslag fra alle typer aktører både med og uten deltagelsesrett i Konventet. Deretter ble de publisert på Konventets hjemmeside med åpen tilgang for alle. Basert på signaler fra disse og mandatet gitt i Laeken erklæringen, ga presidentskapet ut et generelt forberedelsesdokument (European Convention 2003a). Det var ment å legge grunnlaget for det første allmøte om institusjonene holdt 20 og 21. januar 2003. De forslagene som var lagt frem og diskutert under det første allmøtet sammen med innsendte forslag fra medlemmene i Konventet, dannet så videre grunnlaget for Presidentskapets forslag til endelig utkast lansert 23. april 2003 i forkant av det andre allmøte holdt 15 og 16. mai 2003. I tiden mellom 23. april og 15. mai hadde medlemmene mulighet til å skriftlig komme med forslag til endringer til Presidentskapets forslag (European Convention: 2003f). I alt kom det inn 920 forslag i denne perioden. Innholdet i forslagene rangerte fra små

forandringer i ordlyden i presidentskapets forslag, til forslag hvor stort sett alt var forandret i forhold til presidentskapets forslag. Endringsforslagene var ikke unike. Det var flere tilfeller der representanter uavhengig av hverandre leverte inn forslag med samme formål. En innholdsanalyse av alle disse forslagene går langt utenfor oppgavens rammer. Derfor vektes ikke forslagene etter størrelse, innhold og om de var unike eller ikke. Det som måles er utelukkende grad av aktivitet. Jeg har derfor laget tre tabeller som er med på å belyse aktiviteten mellom de to allmøtene.

De to første tabellene viser hvordan medlemmene etter institusjonell tilhørighet brukte muligheten for påvirkning gjennom å sende inn endringsforslag. Den første tabellen skiller ut endringsforslag som omhandler kapittel IV i presidentskapets forslag (European Convention: 2003f). Kapittel IV er EUs institusjonelle sammensetning. Den andre tabellen skiller ut endringsforslag som omhandler kapittel V presidentskapets forslag, mer spesifikt artikkel 29,30 og X som er de artiklene av institusjonell art i kapittel V. (European Convention: 2003f). Kapittel V er EUs utenriks og sikkerhetspolitikk. Måten det er gjort på er at jeg har satt antall forslag opp mot antall representanter fra de ulike institusjonelle grupperingene i Konventet. Med en enkel prosentfordeling kan man da se hvilke institusjonelle grupperinger som var mest/minst aktiv i forhold til antall representanter. Jeg skilte de to kapitlene for å se om det forelå en målbar forskjell når saksfeltet ble endret fra institusjonell sammensetning til utenriks og sikkerhetspolitikk.

I den tredje tabellen har jeg skilt ut de forslagene hvor det stod to eller flere personer bak. Dette var for å kunne si noe om eventuelle skillelinjer og allianser som empirien fra allmøtene ikke kunne besvare. Det var 322 forslag av totalt 920 som var flerpersonsforslag. Vannrett er antall personer bak forslaget og loddrett er de forskjellige partigruppene i Parlamentet samt de andre institusjonene og alle eksisterende kombinasjoner av de ulike institusjonene. I denne tabellen er representanter fra de nye søkerlandene ikke skilt ut for seg, men i stedet bare representert hvorvidt de er medlemmer av nasjonale parlamenter eller sitt eget lands

regjering. Gjennom denne tabellen får man et inntrykk av hvilke allianser som var mest i bruk.

Noen utfyllende kommentarer til tabell 3 er på sin plass. Det er tre interessante funn som ikke kan leses rett ut av tabellen, men som nevnes for å utfylle bildet. Det første funnet er i forhold til at forslagene basert i partigrupper i EP har en total dominans der hvor det er 7 eller flere personer bak forslaget. Det som er selve funnet er at representanter fra andre institusjoner i Konventet var med på forslag basert i partigruppene i Konventet. Et eksempel er det ene forslaget fra EPP hvor 35 personer sto bak. EPP hadde ikke 35 representanter i Konventet. Det betyr at i tillegg til de som representerte EPP direkte så var det også andre representanter som sto bak forslaget. Hvem disse var er å lese i dokumentet med oversikt over alle innsendte forslag (European Convention 2003e). Det de 35 personene hadde felles var at de delte det samme politiske grunnsyn, i EPPs tilfelle var det kristent konservativt politisk grunnsyn. Her er J Santer et godt eksempel. Han satt i Konventet som representant for Luxemburgs regjering, men var likevel delaktig i flere forslag fra EPP på grunn av sin partipolitiske tilknytning. Det samme mønsteret med at representanter i Konventet som ikke representerte partiene i EU parlamentet likevel sto bak forslag fra de respektive partiene, fantes hos alle partigruppene i Parlamentet (1-5 i tabellen).

Det andre funnet gjelder nr 6-8 som består av representanter for nasjonale parlamenter, og representanter for medlemslandenes regjeringer og en kombinasjon av disse to. Ser man bak tallene, så er samtlige av disse forslagene representert utelukkende ved en nasjonalitet. Det vil si at da representanter for medlemslandenes regjeringer og representantene for nasjonale parlamenter sendte inn forslag, så samarbeidet de på tvers av institusjoner, men aldri på tvers av nasjonal tilhørighet. Et eksempel er et forslag der begge representantene for den svenske regjering (Hjelm-Wallen, Petersson) sendte inn forslag sammen med fire representanter fra det svenske parlamentet (Lekberg, Lennmarker, Svensson og Kvist). De seks representerte fire forskjellige svenske partier (svenske riksdagen). Det samme mønsteret gjaldt alle

forslagene som var en kombinasjon av representanter for nasjonale parlamenter og medlemslandenes regjeringer.

Det tredje funnet er at bak forslagene fra Kommisjonen sto det utelukkende kommissærer. Enten ved at to, tre eller alle fire kommissærene sto bak forslaget. Her var resultatet motsatt av eksempelet over. Kommisjonens medlemmer i Konventet samarbeidet aldri på tvers av institusjoner men på tvers av nasjonale skillelinjer da ingen av kommissærene hadde samme statsborgerskap.

Tabell 1

Tabell 1 er endringsforslagene til kapittel IV om EUs institusjonelle sammensetning.

Institusjonell tilknytning	K⁷	EP	MR	NP	SMR/SNP⁸	OBS⁹	TOTAL
<i>Antall forslag</i>	18	203	106	129	134	39	629
<i>Antall ¹⁰delegater</i>	2+2	16+16	15+15	30+30	39+39	13	217
<i>Prosent forslag</i>	2,8	32,2	16,8	20,5	21,4	6,2	≈100
<i>Prosent delegater</i>	1,8	14,7	13,8	27,6	35,9	5,9	≈100
<i>Differanse</i>	+1	+17,5	+3	-7,1	-14,5	+0,3	≈0
<i>Forslag delegater</i>	-						

Tabell 2

⁷ Forkortelsene vil være følgende: Kommisjonen (K), EU parlamentet (EP), Medlemslandenes regjeringer (MR), Nasjonale parlamenter (NP), Søkerlandenes regjeringer (SMR) og Søkerlandenes nasjonale parlamenter (SNP).

⁸ Disse to ble slått sammen, da de nye søkerlandene ikke hadde personer representert i EP eller K.

⁹ Observatører i Konventet som hadde rett til å komme med forslag til endringer.

¹⁰ Antallet her er både medlemmer og suppleanter p.g.a at alle hadde mulighet til å levere skriftelige forslag. Det reelle antallet på møtene var det halve for alle bortsett fra observatørene som ikke hadde suppleanter.

Tabell 2 er til kapittel V om EUs sikkerhet og utenriks politikk. Mer spesifikt artikkel 29,30 og X som er de artiklene av institusjonell art i kapittel V

Institusjonell tilknytning	K¹¹	EP	MR	NP	SMR/SNP¹²	OBS¹³	TOTAL
<i>Antall forslag</i>	8	60	50	91	82	0	291
<i>Antall ¹⁴delegater</i>	2+2	16+16	15+15	30+30	39+39	13	217
<i>Prosent forslag</i>	2,7	20,6	17,1	31,2	28,1	0	≈100
<i>Prosent delegater</i>	1,8	14,7	13,8	27,6	35,9	5,9	≈100
<i>Differanse-</i>	+0,9	+5,9	+3,3	+3,6	-7,8	-5,9	≈0
<i>Forslag - delegater</i>							

¹¹ Forkortelsene vil være følgende: Kommisjonen (K), EU parlamentet (EP), Medlemslandenes regjeringer (MR), Nasjonale parlamenter (NP), Søkerlandenes regjeringer (SMR) og Søkerlandenes nasjonale parlamenter (SNP).

¹² Disse to ble slått sammen, da de nye søkelandene ikke hadde personer representert i EP eller K

¹³ Observatører i Konventet som hadde rett til å komme med forslag til endringer.

¹⁴ Antallet her er både medlemmer og suppleanter p.g.a at alle hadde mulighet til å levere endringsforslag skriftlig. Det reelle antallet på møtene var det halve for alle bortsett fra observatørene som ikke hadde suppleanter.

Tabell 3

I tabell 3 er de endringsforslagene med to eller flere personer bak forslaget skilt ut for seg.

<i>Antall personer bak forslag</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	20	24	26	27	28	29	30	31	33	34	35	<i>Total</i>
1.ELDR	2	1	2	3	3	3			2											16
2.P S E	15	4	4	7	1	1	1	17												50
3.E P P	5	10	1							1	1	1	1	2	2	3	1	1	1	30
4.De Grønne	7	4	4	5																20
5.E U L		3																		3
6.NP	31	3																		34
7.MR	30	15																		45
8.NP og MR	10	12	63	7	6															98
9.EP og NP	1																			1
10.K	2	3	14																	19
11.Obs	1	2		1	1	1														6
Total	104	57	88	23	11	5	1	17	2	1	1	1	1	2	2	3	1	1	1	322

Partiene forkortes slik: European People`s Party (EPP), Party of European Socialists (PES), Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ELDR), the Greens/European Free Alliance (G), European United Left - Nordic Green Left (EUL), Independence/Democracy Group (IG), Union for Europe of the Nations Group (UENG)

Forkortelsene vil være følgende: Kommisjonen (K), EU parlamentet (EP), Medlemslandenes regjeringer (MR), Nasjonale parlamenter (NP).

3.5 Konventets andre allmøte om institusjonene

Den 15 og 16. mai 2003 ble det andre allmøte om institusjonene holdt. Diskusjonen skulle dreie seg om det utkastet Presidentskapet la frem på bakgrunn av det forrige allmøte (European Convention: 2003c). Dette utkastet var ikke lenger av en generell art, men konkretisert gjennom å inneholde forslag til hvilke institusjonelle endringer som skulle foretas. Utkastet ble publisert tre uker (23.4.2003) før det andre allmøtet. Presidentskapet hadde dermed satt agendaen for diskusjonen gjennom å velge hvilke forslag fra det forrige allmøtet som ble inkludert og hvordan ordlyden skulle bli i det endelige dokumentet. Det var full anledning for konventsmedlemmene, i de tre ukene før allmøtet, til å komme med skriftlige forslag til endring av den foreslåtte ordlyden. I tillegg var det mulighet til fortsatt å fremme nye forslag, samt å foreslå strykninger av de forslagene allerede lagt frem av Presidentskapet. Denne retten ble flittig brukt av deltakerne. Oversikten over alle endringsforslagene som dreier seg utelukkende om institusjonell reform er på 71 sider (European Convention: 2003e), i tillegg kommer 155 sider med endringsforslag vedrørende EUs utenrikspolitikk (European Convention 2003d) hvor en del av endringsforslagene omhandler institusjonell reform i form av institusjonell plassering av EUs utenriksminister. Et viktig poeng gjort av Presidentskapet i begynnelsen av begge dokumentene med endringsforslag, er at mange av de innkommende forslagene går ut på å bevare den institusjonelle rammen lagt i Nice Traktaten. Det betyr at det mandatet Konventet fikk i Laeken erklæringen, som gikk ut på en reformering av institusjonene, ikke kan sies å være oppfylt. Diskusjonen skulle derfor fokuseres på reell endring av de sentrale institusjonene Ministerrådet, Kommisjonen og Parlamentet. Det Europeiske Råd fikk mindre oppmerksomhet i så måte.

Allmøte skulle i all hovedsak komme til å dreie seg om fire forskjellige saker nedskrevet i forslaget fra Presidentskapet. De var som følger: Permanent president i Ministerrådet, antall kommissærer i Kommisjonen, en felles utenriksminister for EU og tilslutt styrkning av Parlamentets rolle. De fire vil bli diskutert hver for seg i

kapittel 3.5.1-3.5.4. I kapittel 3.3.5 nevnes de sakene som var oppe til diskusjon, men hvor selve diskusjonen ikke nådde det samme nivået som de fire hovedsakene.

De neste kapitlene (3.5.1-3.5.5) baserer seg på dokumentene (European Convention: 2003f) og (Europaparlamentet:2003b) som begge er referater fra allmøte holdt 15 og 16.mai 2003. De forskjellige innleggene vil siteres med navn, institusjonell tilhørighet¹⁵ og nasjonalitet¹⁶. Medlemmene fra Parlamentet vil også siteres med partitilhørighet¹⁷.

3.5.1 Permanent president i Det Europeiske Råd

I forslaget fra Presidentskapet (European Convention: 2003c) var det foreslått en permanent president for Det Europeiske Råd. Dette forslaget var så å si identisk med det fransk/tyske forslaget levert før det første allmøtet. Presidentskapet la opp til en periode på to og et halvt år med mulighet for ett gjenvalg. Motstanden mot dette forslaget var også under dette allmøtet stor. Motstanden var størst blant de mindre medlemslandene. Et typisk eksempel var T Tilikainen MR/FIN som utalte at en permanent president bryter med det likhetsprinsippet EU baseres på, og har vært basert på siden Jean Monnet la det til grunn. D Rupel MR/SLO fortsatte med å påpeke at balansen mellom store og små stater forrykkes ved en slik ordning gjennom at representasjonen av alle EUs innbyggere ikke vil finne sted uten seks måneders rotasjonsordningen.

Andre medlemmer gikk også imot, men nyanserte sine syn mer. To representanter la til som forutsetning at hvis en permanent president skal fungere så må han/hun velges i et universelt valg blant EUs innbyggere (G Papandreou MR/HEL og D Roche

¹⁵ Forkortelsene vil være følgende: Kommisjonen (K), EU parlamentet (EP), Medlemslandenes regjeringer (MR), Nasjonale parlamenter (NP), Søkerlandenes regjeringer (SMR) og Søkerlandenes nasjonale parlamenter (SNP).

¹⁶ Nasjonal tilhørighet vil vises ved standard forkortelse av landets navn.

¹⁷ Partiene forkortes slik: European People's Party (EPP), Party of European Socialists (PES), Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ELDR), the Greens/European Free Alliance (G), European United Left - Nordic Green Left (EUL), Independence/Democracy Group (IG), Union for Europe of the Nations Group (UENG)

MR/IRL). M Barnier K sa at han i fremtiden så for seg en person som leder i EU, men at tiden trolig ikke var inne. A Vitorino, den andre kommissæren i Konventet fulgte opp med å advare mot mulig rolleforvirring der hvor en person både administrerer møter og samtidig er politisk leder. A Duff EP/ELDR/UK tok opp den tråden videre. Han mente en permanent ordning ville ”institusjonalisere rivaliseringen mellom Rådet og Kommisjonen”. I tillegg ville det kunne bli interessekonflikter mellom en permanent president og den foreslåtte utenriksministeren for EU, som ikke den institusjonelle endringen tar hensyn til ifølge Duff.

Forslaget fikk naturlig nok støtte av representanter for de store medlemslandene, da de allerede under det første allmøte stilte seg bak forslaget. Blant disse var den ene forfatteren av det fransk/tyske forslaget J Fischer MR/TYS. I tillegg var P Hain MR/UK, M Follini NP/ITA og J Meyer NP/TYS positive i sin omtale av forslaget. Meyer påpekte at det trengtes klare retningslinjer i forhold til den foreslåtte presidentens oppgaver, hvis ikke ville posten utvikles til en ”superpresident” med for mye makt.

O Duhamel EP/PES/FRA hadde siste ord i debatten om en permanent president. Han mente at konsekvensene av en slik ordning ikke var mulig å fortutse på det daværende tidspunktet. Han mente også at det ikke nødvendigvis ville være slik at en president måtte komme fra et av de store medlemslandene. Hans syn på hva slags presidentordning Rådet trenger var basert på en tanke om at alle parter må søke et kompromiss mellom ytterpunktene. Uten å konkretisere hvilke institusjonelle endringer som måtte til, så mente han en permanent ordning kunne balanseres på en måte som ikke gikk utover den politiske støtten. På den andre side mente han at en ordning med rotering kunne gjøres mer resultateffektiv enn tilfelle hadde vært før Konventet.

3.5.2 Antall kommissærer i Kommisjonen

I Presidentskapets forslag (European Convention: 2003c) var det lagt opp til at antall kommissærer ikke skal overstige 15, selv med et utvidet EU bestående av 25 medlemsland. Dette begrunnes med høyere effektivitetskrav til Kommisjonen i et utvidet EU.

Motstanden mot dette var som ved det første allmøte dominert av representanter for de nye søkelandene og de mindre medlemslandene (J Szajer MR/UNG og H Dam Kristensen MR /DAN mfl). Argumentene var blant annet at mindre land ville kunne bli marginalisert samt viktigheten ovenfor opinionen i hjemlandet av å delta permanent i Kommisjonen.

J Santer MR/LUX og tidligere president i Kommisjonen sto i spissen for et kompromissinitiativ fra Benelux landene om å oppgi en kommissær per medlemsland til fordel for en balansert rotasjonsordning, i tillegg til oppløsning av Parlamentet hvis de leverer et "sensur veto" på Kommisjonen, hvis Det Europeiske Råd sier seg enig. Dette forslaget fikk støtte av blant annet J Fischer MR/TYS som et bra utgangspunkt for et kompromiss.

P Lequiller og H Haenel begge NP/FRA lanserte en overgangsfase hvor alle medlemsland fikk en kommissær, for så å redusere til 15 kommissærer.

Andre var uenig med koblingen mellom størrelse og effektivitet. D Hübner MR/POL mente at en stor Kommisjon ikke nødvendigvis var mindre effektiv. L Dini MR/ITA påpekte videre at det er hvordan Kommisjonen styres som gir grad av effektivitet, ikke selve størrelsen.

De som støttet Presidentskapets forslag påpekte at Kommisjonen ikke primært skal representere nasjonalstatene, men representere EUs allmenne interesse. Derfor var det ikke nødvendig for hver stat å ha en representant (F Timmermans MR/NED, mfl).

3.5.3 En felles utenriksminister for EU

Opprettelsen av en felles utenriksminister for EU var neste hovedpunkt i diskusjonen. Personen i stillingen skulle velges av Det Europeiske Råd i samsvar med presidenten i Kommisjonen. Stillingen skal ha mandat i Rådet og omhandle både felles utenriks og sikkerhetssaker for EU. Personen skal også fungere som en visepresident i Kommisjonen og er bundet av Kommisjonens prosedyrer utelukkende i de saker som omhandler utenriks og sikkerhetspolitikk.

E Brok EP/EPP/TYS støttet forslaget under den forutsetning at det ikke gjør styringen av EU mer tungvint og at den makten en slik stilling innehar blir nøye regulert. Det var ellers bred støtte i Konventet for innførsel av denne stillingen. Det var spede tilløp til debatt om navnet, men brorparten av medlemmene stilte seg bak tittelen EUs utenriksminister.

Det var lite direkte motstand som ved andre saker i Konventet, men problemet med en posisjon som ligger under *en* institusjon og arbeider under en annen ble nevnt. J Bruton NP/IRL påpekte motsetningen mellom Kommisjonens rolle som forsvarer av EUs interesser og Rådet som den institusjonen som identifiserer EUs interesser. H Christophersen MR/DAN mente at en situasjon der det oppstår konflikt mellom utenriksministeren og presidenten i Rådet for enhver pris må unngås. D Heathcoat-Armory NP/ENG mente at en utenriksminister som også leder General Affairs Council vil kunne få problemer i en tenkt krisesituasjon på grunn av uklare roller. Felles for disse innleggene var at de ikke motsatte seg opprettelsen av stillingen, men at de krevde ytterlig spesifisering av stillingens innhold.

3.5.4 Styrke parlamentets rolle

Hovedtendensen i Konventet var at Kommisjonspresidenten burde velges av Parlamentet (Voggenhuber EP/G/ØST, J Lesky NP/POL og S Lekberg NP/SVE mfl). D Hübner MR/POL mente tiden var inne for at Parlamentet fikk flere forskjellige kandidater å velge mellom. Hun mente at tidligere ordning fungerte utelukkende som en ratifisering av Rådets valg.

C Muscardini EP/UENG/ITA og J Figel SMR/SVK tok til ordet for en styrkning av Parlamentets medbeslutningsrett i lovforslag og økt budsjettansvar.

Det var bred enighet om Presidentskapets forslag om et tak på 700 medlemmer i Parlamentet.

3.5.5 Diverse saker

I spørsmålet vedrørende kvalifisert flertallsvotering i Rådet ble det stort sett støttet opp om de forenklingene lagt opp til av Presidentskapet. De få motstanderne som fantes gikk inn for å opprettholde status quo, lagt i Nice-erklæringen. Dette var ikke i tråd med mandatet gitt til Konventet om forenkling, og ble derfor ikke lagt stor vekt på.

En annen sak var forslaget om en egen rådskonstellasjon for lovgivende saker. Det ble hevdet fra flere hold at det kunne bli problematisk med funksjonelt spesialiserte ministere som skulle diskutere generelle lovgivende saker. Presidenten V Giscard d'Estaing foreslo et kompromiss som gikk ut på at sammensetningen av medlemmene i rådskonstellasjonen ikke skulle være permanent, men være opp til hvert enkelt medlemsland hvem de til enhver tid kunne sende som representant. Dette ble sett på som en tilfredsstillende løsning av et potensielt problem.

3.6 Fra andre allmøtet til endelig forslag

Fra det andre allmøtet ble avsluttet 16. mai 2003 var det rett i overkant av 2 måneder til det endelige konstitusjonsforslaget skulle overrekkes det italienske formannskapet. Institusjonell reform var på mange måter det viktigste feltet innen Konventet. Det var dog kun ett av mange felter skulle inn i det endelige konstitusjonsforslaget. Bare 13 av 265 sider i det endelige konstitusjonsforslaget gikk direkte på institusjonell reform. Derfor var arbeidsbyrden for presidentskapet stor. Det gjorde det mindre trolig at store forandringer ville innføres på bakgrunn av det andre allmøtet. Hva som skjedde av endringer i denne perioden vil bli behandlet i dette kapitlet, den eneste måten å finne ut av om det ble gjort endringer, og i så tilfelle hva de besto av, er å sammenlikne dokumentet vedrørende institusjonell reform før og etter det andre allmøtet. Det første forslaget var det som presidentskapet ga ut i forkant av det andre allmøtet (European Convention: 2003c). Det andre forslaget er det som kom med i det endelige forfatningsforslaget (European Convention: 2003g: 15-27). Alle endringer mellom disse er i hovedsak bestemt av presidentskapet på bakgrunn av det andre allmøtet.

Det første som er tydelig i sammenligningen av de to dokumentene er at det hadde vært få endringer. De endringene som var gjennomført var av en detaljmessig karakter. Ingen av de store sakene som har vært diskutert var fjernet og ingen nye var kommet til. Med det menes at permanent president i Rådet, opprettelsen av en utenriksminister, antall kommissærer og valg av kommisjonspresidenten var alle i hovedsak var uforandret. En del mindre endringer var likevel foretatt og de var som følger:

- For Parlamentet var det bare en forandring. Det var at i det endelige forslaget var det tilkommet at Parlamentet og Ministerrådet følger samme prosedyre i behandlingen av budsjettene som ved behandlingen av nye lover. Budsjetteringen var ikke nevnt i det første forslaget.

-
- I forhold til det Europeiske Råd var forskjellen at det i det endelige forslaget var kommet til en begrensning. Den slo fast at det Europeiske Råd ikke skulle ha lovgivende funksjoner.
 - I oppgavene til den permanente presidenten i det Europeiske Råd ble det i det siste forslaget lagt til en presisering om at presidentens oppgaver i forhold til EUs representasjon utad ikke måtte overlappe oppgavene til utenriksministeren. Det var også fra det første til det siste forslaget fjernet at presidenten ikke skulle kunne være medlem av en annen europeisk institusjon.
 - Det ble lagt til spesifisering vedrørende bruk av kvalifisert flertallsvotering i Ministerrådet. I de tilfeller hvor Ministerrådet og det Europeiske Råd skal votere over et forslag som ikke er satt frem av Kommisjonen eller utenriksministeren, så må det være mer enn to tredjedeler av medlemmene som igjen må representere minst tre femtedeler av befolkningen for at et vedtak skal fattes.
 - I forhold til Kommisjonen var det skrevet inn begrensninger i den eksterne representasjonen. Spesielle felter omtalt i konstitusjonen, samt utenriks og sikkerhetspolitikk skulle ikke utføres av Kommisjonen. Det ble også lansert en utnevning av ikke voterende kommissærer. De skulle velges etter samme prinsipp som de vanlige kommissærene blant de statene som ikke hadde en kommissær med stemmerett. I valg av kommisjonspresidenten ble en konsultering med Parlamentet innskrevet. Denne konsulteringen skulle skje før en kandidat ble votert over i Parlamentet. Det ble også spesifisert at de ikkevoterende kommissærene og utenriksministeren også skulle godkjennes i Parlamentet.

4. Analyse

I dette kapittelet skal jeg koble de teoretiske perspektivene med de empiriske funn for å belyse følgende tredelte problemstilling:

Ikke-statlige aktører i den institusjonelle reformprosessen i Konventet.

Hva slags rolle har de hatt?

I hvilken grad har de deltatt?

Har ikke-statlige aktører fått gjennomslag i prosessen?

Jeg har brukt de teoretiske perspektivene til å strukturere kapittelet. Først ser jeg på selve organiseringen av Konventet i lys av perspektivene. Deretter ser jeg på hver bestanddel av konventprosessen i lys av perspektivene. Først tar jeg en gjennomgang av de tre forslagene som en bakgrunn for de ikke-statlige aktørenes inntreden i resten av prosessen. Så analyserer jeg det første allmøte, tiden mellom allmøtene, det andre allmøtet og tiden fra det andre allmøtets slutt til endelig forslag i lys av de to perspektivene. Tilslutt drøfter jeg om de ikke-statlige aktørene har fått gjennomslag i prosessen.

4.1 Organiseringen av Konventet

Her vil jeg vise hvordan organiseringen av Konventet har hatt innvirkning på forklaringskraften til de to perspektivene. Jeg var valgt å fokusere på de elementene som fremmer forklaringskraften til hvert perspektiv. Dette har jeg gjort fordi organisatoriske forhold som fremmer den ene i stor grad hemmer den andre.

4.1.1 Organiseringen i lys av det institusjonelle perspektiv

Det er flere faktorer som gir Konventet en organisatorisk form der institusjonelle trekk lettere vil gjøre seg gjeldene.

Konventet var et klart brudd fra tidligere praksis innen EU. Tidligere ville grunnlaget for denne oppgaven være ikke eksisterende da representanter for medlemslandenes regjeringer diskuterte og vedtok endringer bak lukkede dører. Den første faktoren var derfor at aksessen for ikke-statlige aktører ble vedtatt av representanter for medlemslandenes regjeringer i Laeken erklæringen. Dette betydde at ikke-statlige aktører ville delta på lik linje med nasjonalstatene i prosessen med å forme EUs videre institusjonelle struktur. Dette hadde stor betydning, da Konventet hadde mandat til å anbefale en redusering av nasjonalstatlig makt hvis dette ville føre til målsetningene om mer effektivitet, økt legitimitet og et mer demokratisk EU. De fleste partigrupper i Parlamentet sendte også inn egne forslag til institusjonell reform. Dette gjorde også Kommisjonen. De ble publisert før Konventet og i tillegg hadde de en form som fullstendige traktatforslag. Det var lagt opp til at de skulle representere i Konventet den institusjonen de var medlem av. Både representantene fra EU partiene og kommissærene avholdt egne møter bare for representanter fra samme institusjon, under hele Konventets gang. Organiseringen lå til rette for at prosessen ikke skulle preges av tautrekkingsvirksomhet tuftet på maktforhold, som ved tidligere traktatendringer.

Tidsperspektivet i kombinasjon med arbeidsmåten var en faktor som talte for økt forklaringskraft til det institusjonelle perspektivet. Tanken var, som visepresident Dehaene nevnte i et intervju i forkant av Konventet, å forsøke å institusjonalisere medlemmene i Konventet gjennom å legge opp til hyppig kontakt over en tidsperiode på et helt år (Dehaene 2002). Selv om perspektivet fordrer en lengre tidsramme enn et år for å skape en institusjon, så viser det i alle fall at organiseringen av Konventet tar hensyn til institusjonelle mekanismer.

Det faktum at Kommisjonen til tross for bare to av 102 representanter i Konventet har fått plass til begge i presidentskapet, er oppsiktsvekkende. Kommisjonen har ved flere tilfeller tidligere fremstått som en sterk forsvarer av egne interesser. Derfor vil det blant de nasjonalstatene som frykter et dypere institusjonelt EU være viktig, å begrense Kommisjonens mulighet til å influere viktige forslag i Konventet.

Presidentskapets oppgaver med å sette dagsorden gjennom å skrive forberedelsesdokumenter til diskusjonene i allmøtene og forme den endelige innstillingen til den ferdige traktaten, gjør at to kommisjonærer her vil kunne utøve stor innflytelse.

Vedtaket om allmøter var også et organisatorisk grep som var en fordel for ikke-statlige aktører, da spesielt medlemmene fra EU parlamentet. Diskusjonene på allmøtene skulle brukes som en basis for presidentskapet for å få tak i grad av motstand eller støtte til ulike forslag. Det er identisk med plenumsmøtene i Parlamentet, hvor man gjennom innlegg forsøker å legge frem argumenter på en mest mulig overbevisende måte. Medlemmer fra partier i EU parlamentet var som empirien viser også over gjennomsnittlige aktive både i form av taletid og innsending av endringsforslag

4.1.2 Organiseringen i lys av det intergovernmentale perspektiv

Hovedpoenget i lys av det intergovernmentale perspektiv er at selv om medlemsstatene tilsynelatende gir fra seg makt gjennom å tillate andre aktører innvirkning på institusjonell reform, så mente de fortsatt å ha kontrollen. Argumenter for dette var blant annet antall medlemmer i Konventet. Representanter fra medlemslandenes regjeringer sammen med representanter for de nye søkerlandenes regjeringer var vesentlig større enn representantene for EU institusjonene. Henholdsvis 28 mot 20. I tillegg kom 56 representanter for nasjonale parlamenter både hos medlemslandene og de nye søkerlandene. Disse tenderte til å stå bak representantene fra regjeringen i innsendelsen av forslag (Kap 2.5). Det ga nasjonalstatene en betydelig overvekt i forhold til EU institusjonene. Det må påpekes at skillelinjene i debatten ikke bar preg av nasjonalstater mot EU institusjoner. Et mer typisk bilde var store stater mot små stater og EU institusjonene. Derfor var det forskjellige begrunnelser for å tillate andre aktører i arbeidet med institusjonell reform, hos henholdsvis de store og små statene (Magnet 2002). For de store statene

var begrunnelsen at konteksten krevde et skifte i prosedyre og at det skiftet ikke ville føre til tap av kontroll over prosessen. For de små og middels store landene ville det bety en mulighet til å redusere de store landenes kapasitet til gjennom trusler og belønninger å kunne styre prosessen. De små statene hadde også i en del saker sammenfallende interesse med EU-institusjonene (ibid).

Et annet poeng var at Konventet hele tiden var ment som en rådgivende instans. Det betydde i praksis at det ferdige traktatforslaget skulle stemmes over av medlemslandene på en IGC etter Konventets slutt. Ser man bort fra presset på EU om å lykkes med institusjonell reform, så var voteringen ved Konventets slutt en klar indikasjon på at statene hadde det siste ordet.

Hva slags aktører de store statene nominerte til konventprosessen vil si litt om hvilken betydning de la i prosessen. De tre største landene Tyskland, Storbritannia og Frankrike deltok med absolutte toppaktører Frankrike og Tyskland sendte sine respektive utenriksministere D De Villepin og J Fischer. Storbritannia sendte P Hain, en meget respektert politiker med et mandat om å forsvare britiske interesser i Konventet. Et trekk ved disse tre var at generelt brukte mindre tid i Konventet enn brorparten av medlemmene, men at i diskusjonen om institusjonell reform så var de meget aktive. Tyskland og Frankrike lanserte på et meget godt strategisk tidspunkt et fellesforslag vedrørende institusjonell reform som fikk stor innvirkning. Det viser at de store statene anerkjente Konventet som en arena hvor substansielle resultater fremskaffes, og derfor også betydningen av å få gjennomslag for sitt mer intergovernmentalt pregede syn på EU. Dette viser at selv i lys av et intergovernmentalt perspektiv på EU, så må de store statene anerkjenne de institusjonelle arenaene hvor endringer skjer, og ikke bare basere seg på at de kan nedlegge veto i siste instans.

Disse punktene gir en god indikasjon på at organiseringen av Konventet ga nasjonalstatene en sterk stilling i arbeidet med institusjonell reform.

4.2 Konventprosessen

Her vil jeg ta for meg selve prosessen, fra de innledende forslag hele veien frem mot det endelige resultatet, i lys av de to perspektivene. Jeg legger til grunn et noe utvidet prosessbegrep. Med det menes det at de tre forslagene strengt tatt ikke er en del av selve prosessen, men snarere en del av forhistorien til prosessen. De er utdypet i forhold til perspektivene for å bedre gi en forståelse av hva de som aktører brakte med seg av kunnskap in i selve prosessen. I arbeidet med de tre forslagene så vil det intergovernmentale perspektivet brukes mest som en kontrast. Grunnen er naturlig nok at nasjonalstatlige aktører er fraværende i denne delen av oppgaven. Derfor vil jeg i hovedsak diskutere de tre forslagene ut i fra forventningene gitt av det institusjonelle perspektivet. Fra det første allmøte og utover vil de nasjonalstatlige aktørene komme med i prosessen og forventningene til forklaringskraften i det intergovernmentale perspektivet vil øke.

4.2.1 Kommisjonens forlag

Kommisjonens forslag i lys av det institusjonelle perspektiv

Kommisjonsforslaget starter allerede i innledningen med å påpeke utilstrekkeligheten ved et EU styrt av intergovernmentale prosesser. Det er både ineffektivt og direkte konfliktskapende med et EU styrt av få store stater gjennom tautrekking. Mottrekket mot dette er ifølge Kommisjonen dypere integrasjon. Det vil si mer makt overført fra nasjonalstatene til institusjoner på EU nivået. Det bør også nevnes at i tråd med institusjonell teori så legges det stor vekt på en videreutvikling av allerede eksisterende strukturer. Det er i så måte ingen radikale brudd med tidligere praksis i forslaget, snarere en fordypning av integrasjonen. Dette er med på å øke sjansen for en vellykket gjennomføring av den institusjonelle reformen.

Jeg vil videre behandle de ulike institusjonene hver for seg. Dette for å gjøre kapittelet mer oversiktlig.

Europaparlamentet

Forslaget som vil få størst betydning for Parlamentets rolle, er forholdet mellom Rådet og Parlamentet i utnevningen av Kommisjonsmedlemmene og overvåkning av Kommisjonenes arbeid. Der sidestilles Parlamentet med Rådet i utnevning og overvåkning av Kommisjonen. I tillegg skal presidenten i Kommisjonen velges av Parlamentet før personen godkjennes i Rådet. Parlamentet gis eneansvar i forhold til nominering og delansvar med Rådet ved valg. Forslaget snur dermed den tidligere saksgangen helt på hodet, i og med Parlamentet får nomineringsansvaret. Dette vil vanskeliggjøre nasjonalstatenes mulighet til å innsette en kommisjonspresident etter deres ønske. En kan tenke seg at en integrasjonsvennlig kommisjonspresident lettere vil hente støtte i Parlamentet enn i Rådet. Det bør nevnes at det punkt der Kommisjonsforslaget i størst grad utvider Parlamentets makt, også er det punkt som vil slå heldigst ut for Kommisjonens egendel. En sterk og uavhengig Kommisjonspresident vil styrke Kommisjonen betraktelig vis a vis nasjonalstatene.

Ministerrådet

Kommisjonen foreslår fullstendig fjerning av enstemmigheten ved all votering i Rådet og da både Ministerrådet og det Europeiske Råd. Det er lansert to typer av flertallsvotering som skal erstatte denne. Grunnen Kommisjonen oppgir for dette kontroversielle forslaget er at en forenkling av voteringsreglene vil øke Rådets demokratiske legitimitet i forhold til velgerne. Det er for så vidt en korrekt begrunnelse, men en fjerning av det enkelte medlemslands vetorett vil drastisk svekke nasjonalstatenes makt vis a vis Kommisjonen. Dette er det forslaget som i størst grad vil skifte balansen fra et EU styrt av nasjonalstatene til et EU med Kommisjonen i førersetet. Det skal sies at veto retten brukes i liten grad da Rådet i stor grad jobber med å gjøre lovforslag akseptable for alle medlemsland. Derfor vedtas det med enstemmighet i saker der det ikke nødvendigvis er foreskrevet. Problemet for medlemslandene vil være å gi slipp på veto retten i saker som utenriks- og forsvarspolitik, juridisk- og politisk samarbeid og skattlegging. Det vil bety en vesentlig dypere integrasjon, og at utenriks og forsvarspolitik i siste instans flyttes opp på EU nivå. Med dette forslaget signaliserer Kommisjonen en vilje til å påta seg

et utvidet ansvar også i forhold som tidligere har vært dominert av nasjonalstatene. Her ser man tydelig at Kommisjonen har som mål å delta i Konventet med en egen agenda og ikke som et passivt verktøy for nasjonalstatene.

Kommisjonen

I forhold til Kommisjonen er det et viktig poeng at Kommisjonspresidenten skal nomineres og velges av Parlamentet, for deretter å godkjennes i Rådet. Det skal også være hemmelig valg i Parlamentet. Kommisjonen begrunner dette tydelig med at det ikke skal tas nasjonale eller partipolitiske hensyn i valget av denne posten. Den største forskjellen er at Rådet ikke har innflytelse på nomineringen. Kommisjonen verner med dette om sin egen uavhengighet da de ser det som basisen for en velfungerende Kommisjon. En slik ordning er med på å i større grad fristille Kommisjonen institusjonelt sett fra nasjonalstatlig påvirkning. Parlamentets økte innflytelse i denne prosessen forventes også å øke sjansen for en mer integrasjonsvennlig Kommisjonspresident. Parlamentet og dets medlemmer er mindre bundet av nasjonalstatlige hensyn enn Rådet. I tidligere valg av president har det ofte vært slik at den kandidaten med det programmet som i størst grad samsvarer med hva de store medlemslandene mener, har fått jobben. Kommisjonen vil ha slutt på den praksisen da den ikke tjener deres dak. Det er igjen et eksempel på at Kommisjonen gjennom sitt forslag representerer en forsvaring av sin egen institusjon mot innflytelse fra nasjonalstatene.

Sekretær for den europeiske Union

Bak denne tittelen foreslår Kommisjonen en sammenslåing av de to tidligere stillingene "High Representative for CFSP" og Kommissæren for eksterne relasjoner til det som i praksis blir EUs utenriksminister. Navnevalget er trolig ikke tilfeldig. Tittelen sekretær, er mindre heftet med makt enn hva som er tilfelle for utenriksminister for EU. Dette er også en forbedring i forhold til effektivitet, da det tidligere var vanskelig å vite hvilken av de to som hadde det siste ordet. Kommisjonen foreslår her et institusjonelt skifte med store konsekvenser for

maktforholdet institusjonene i mellom under dekke av at det i stor grad bedrer effektiviteten. Det gjøres på følgende måte. I forslaget fra Kommisjonen er det foreslått at utenriksministeren skal velges av Rådet og Kommisjonspresidenten. Dette vil sidestille Rådet og Kommisjonen i valg av utenriksminister. Det vil gi Kommisjonen vesentlig større innflytelse på hva slags person som ansettes enn tidligere, da de ikke hadde noe innvirkning på "High Representative for CFSP". Begge institusjoner er også i stand til å fjerne denne personen fra stillingen. Det er foreslått å gradvis overføre Kommisjonens initiativrett til stillingen, over en ikke tidsspesifisert prøveperiode. Etter dette overføres den permanent til stillingen ved votering i Rådet. Kommisjonen foreslår også at dette skal gjelde medlemslandenes initiativrett. Med andre ord skal denne stillingen besitte all makt i forhold til initiativrett på feltet utenriks og sikkerhetspolitikk. Det som ytterligere taler for økt Kommisjons innflytelse er at stillingen plasseres under Kommisjonen og i tillegg gis status som visepresident i Kommisjonen. Det poengteres at alle saker skal debatteres internt i Kommisjonen før de sendes videre. Både stillingens institusjonelle plassering og personens daglige virke vil da være i Kommisjonen. Hvor ministeren bruker sin tid vil ha stor betydning for utøvelse av rollen. Det vil prege personens væremåte gjennom at uformelle og formelle institusjonelle normer og regler, gradvis vil bli institusjonalisert inn i denne personen. Det vil over tid bygge seg opp forventninger til hvordan denne rollen skal utøves. Sett fra dette perspektivet vil derfor utenriksministeren ivareta den identiteten som er passende i Kommisjonen på grunn av personens institusjonelle tilknytning. Mesteparten av staben vil også hentes fra Kommisjonen. Den har betydelige ressurser som kan knyttes til posisjonen. Den institusjonelle kapasiteten til Kommisjonen er så stor i forhold til de andre institusjonene at dette også er med på å øke lojaliteten ytterligere.

Hovedfunksjonen som utenriksminister for unionen blir å lede arbeidet med en felles utenriks, forsvars og sikkerhetspolitikk. Ved å legge frem forslag skal ministeren bidra til å utforme politikken og ha ansvaret for iverksettingen av den. Utenriksministerstillingen skal samle EUs utenrikspolitikk og utad stå for en stemme i utenriks og sikkerhetspolitikken. Men en tydelig person bak EUs utenrikspolitikk vil

også bygge en tydeligere EU identitet, da særlig ovenfor aktører utenfor EU systemet. Eksempler vil være USA, Russland og Sørøst Asia. En felles stemme utad på vegne av hele EU kan også betraktes et skritt i føderalistisk retning. EU vil opptre som en enhetlig aktør med et distinkt budskap ovenfor resten av verden med Kommisjonen som institusjon i førersete. Sett fra et institusjonelt perspektiv vil denne utenriksministerstillingen bidra til et mer enhetlig EU, der utenriksministeren handler på vegne av EU som en helhet og ikke som en representant for de ulike nasjonalstatene. Ved å binde sammen de ulike stillingene for EUs utenrikspolitikk vil det i tillegg føre til en bedre koordinering av oppgavene og ha en sterk symbolsk effekt for et tettere integrert EU. Dette vil gi utenriksministeren en tydeligere identitet og mer autonomi for handling.

På den annen side så vil det i forhold til perspektivet ikke være like klart at design av en ny institusjonell post lar seg gjennomføre uten problemer. Nye reformer og strukturelle løsninger gir ikke nødvendigvis den på forhånd ønskede effekten. Sti-avhengighet, uformelle kulturelle normer og regler vil kunne hemme institusjonell design og effekten av en omstrukturering. Men er omstruktureringen i henhold til eksisterende normer og regler vil man kunne utnytte sti-avhengigheten på en positiv måte og institusjonell design vil være mulig, og i enkelte tilfeller gå enda lettere. I dette tilfelle vil den nye posten etter Kommisjonens forslag føre med seg en god del problemer. Et slikt institusjonelt skifte fra en utenrikspolitikk dominert av nasjonalstatene til en utenrikspolitikk dominert av Kommisjonen, vil nødvendigvis ikke behage nasjonalstatene og deres politiske hjemmearena.

Kommisjonens forslag i lys av det intergovernmentale perspektiv

Det intergovernmentale perspektivets syn på institusjoner gjør på sett og vis overskriften til en selvmotsigelse. Med det menes at Kommisjonen som en selvstendig aktør på lik linje med nasjonalstatene ikke er anerkjent av perspektivet. Kommisjonen er en institusjon skapt av nasjonalstatene for å redusere

transaksjonskostnadene. Forslaget til Kommisjonen er naturlig nok ikke dominert av forslag som har til hensikt å øke nasjonalstatlig innflytelse innen EU. Det er likevel to punkter som er verdt å nevne.

Det første punktet dreier seg om et skille mellom lovgivende og utøvende funksjon hos Rådet. Her tenkes det trolig et mer permanent lovgivende Råd separert fra de andre utøvende formasjonene. Det er et forslag som innebærer en forbedring hva effektivitet, gjennomsiktighet og forenkling angår. Selv om det ikke spesifiseres ytterligere hvordan det skal skje i praksis, så vet man at hvis dette går i gjennom så vil det tydeliggjøre at Rådet i sin lovgivende modus samarbeider med Parlamentet og i den utøvende samarbeider med Kommisjonen. På den ene siden så vil dette forslaget ikke være i nasjonalstatene interesse hvis alt arbeid i den lovgivende formasjonen gjøres offentlig. Det å kunne diskutere nasjonale standpunkter bak lukkede dører har historisk sett vært noe Rådet har verdsatt høyt. Jeg tror likevel at et slikt skille, slik det er skissert, her vil kunne gi et mer dynamisk Råd. Det vil øke effektiviteten og sende signal til velgerne om at oversiktighet verdsettes uten at det i nevneverdig grad svekker Rådets innflytelse.

Det andre punktet er opprettelsen av en ny utenriksministerpost, uten å se på hvilken institusjon som får størst innflytelse over stillingen. Dette vil ikke by på problemer i forhold til det intergovernmentale perspektivet. Grunnen er at institusjonell motstand til reform ikke er en variabel innen perspektivet. Beslutningstakerne, i dette tilfelle nasjonalstatene kan når som helst forandre institusjonell struktur med forventning om at institusjonene implementerer disse umiddelbart. Etter opprettelsen av den nye posten, så vil tidligere vedtak og strukturer på det utenrikspolitiske feltet ikke ha noen som helst innvirkning på vedtak som gjøres.

4.2.2 EPPs forslag

EPPs forslag i lys av det institusjonelle perspektiv

Selve forslaget er i seg selv et godt eksempel på en institusjonell tankegang. Med det menes at konservative og kristendemokrater fra små og store medlemsland, fra integrasjonsvennlige medlemsland og mindre integrasjonsvennlige medlemsland, sammen står bak et forslag som er totalt uavhengig av nasjonalstatlige skillelinjer.

Forslaget fra EPP er på lik linje med Kommisjonens forslag preget av at institusjonell reform i EU må flytte makt fra nasjonalstatene til EU institusjonene. Dette begrunnes med at et utvidet EU med 10 nye medlemsland ikke er i stand til med den gamle institusjonelle arkitekturen å opprettholde en tilfredsstillende grad av effektivitet. Det etterlyses også et klarere skille mellom lovgivende og utøvende makt. EPP definerer EU i forslaget som en mellomting mellom en stat i tradisjonell stand og en føderasjon. Den spesielle definisjonen er ikke en grunn til å sammenblande lovgivende og utøvende makt ifølge EPP. Denne sammenblandingen legges til grunn for at EUs prosedyrer sees på som både udemokratiske og ugjennomsiktige.

Europaparlamentet

EPP starter med å sidestille Parlamentet med Rådet i arbeidet med lover og budsjett. De mener statusen som lovgivende organ vil tydeliggjøre den økende innflytelsen Parlamentet har opparbeidet seg i tiden før Konventet. De er opptatt av at opinionen skal anerkjenne Parlamentet som en aktør i bestemmelsen av EUs viktige saker. Parlamentet har vært plaget med lav anseelse og lav oppslutning i valgdeltagelsen av EUs innbyggere. Derfor er EPP her ikke bare opptatt av innflytelse for innflytelsens skyld. De er opptatt av signaleffekten av økt innflytelse. Det er også åpenbart at EPP taler på vegne av hele Parlamentet som institusjon og dermed ser vekk ifra partipolitiske skillelinjer innad i Parlamentet. Økt innflytelse for Parlamentet kan resultere i at andre partiers syn vil vinne frem på bekostning av i dette tilfellet EPP

sitt syn. Det synes viktig for EPP å involvere Parlamentet mer i de tunge politiske beslutningene i EU, eksemplifisert ovenfor og i neste punkt.

Ministerrådet

Det interessante her sett i lys av det institusjonelle perspektiv er forskjellen mellom det første forslaget og det forslaget som ble sendt inn. Det første forslaget inneholdt flere punkter, som var satt frem med det resultat at det begrenser nasjonalstatlig innflytelse gjennom Rådet. Man kan spekulere rundt årsakene til at graden av overføring av makt til EU nivået reduseres til det offisielle forslaget. Det interessante er at det gjelder bare for forslag til reform av Rådet og ikke de andre to institusjonene. En plausibel forklaring er signaler fra nasjonalstatene til EPP om at det første forslaget var for drastisk, og at et mer moderat forslag ville ha større gjennomslagskraft. På den andre side så var medlemmene i EPP ikke preget av bindinger til nasjonalstatene i diskusjonen rundt institusjonell reform. Det kan i alle fall tolkes som et tegn på at EPP med sitt forslag hadde som mål å påvirke det endelige resultatet og ikke bare markere politisk ståsted. De punktene som ble utelatt i det endelige forslaget var følgende:

Det første var full åpenhet rundt alle møter og protokoller. Dette reduserer muligheten for de store statene til å bruke sine overlegne ressurser i forhandlinger til å "presse" gjennom sine synspunkter. Bruk av realpolitisk makt i den forstand bryter med EU som et samarbeidsprosjekt og vil derfor unngås av de store statene.

Det andre var at i det opprinnelige forslaget var det spesifisert nøye i hvilke situasjoner det skulle voteres med enstemmighet. De var ved traktatendringer, innlemmelse av nye medlemsland, bestemmelse av egne ressurser og ved store forandringer i den finansielle fordelingen innen EU. I alle andre saker var det majoritetsvotering som skulle brukes. Det fjerner den mulighet til hvert enkelt medlemsland til å kunne nedsette veto mot saker som er i konflikt med eget lands interesser. Det er et institusjonelt skille som klart overfører makt til EU institusjonene på bekostning av nasjonalstatene. I motsetning til Kommisjonens forslaget som innebar en total fjerning av enstemmighet som voteringsmåte så beholdt EPP de fire

viktige feltene ovenfor om enstemmighet. Ved hvilke saker og ved hvilken voteringsmåte, var fjernet fra det endelige forslaget. Der var det ikke lagt opp til reform av voteringsreglene.

Det tredje var en presisering om at Rådet bare skal ha lovgivende funksjoner i samråd med Parlamentet og at Rådet ikke skal ha noen form for utøvende funksjon. Dette punktet var riktignok også fjernet, men rent institusjonelt gjør det Rådet til et kammer av nasjonalstater i en parlamentarisk prosess. Det var da også trukket ut som eget punkt i begge forslagene.

Det fjerde var at i det endelige forslaget var det tanken om at Rådet skulle fungere som et kammer av nasjonalstater i lovgivningsprosessen som i størst grad ga signaler om at Rådets makt skulle reduseres i forhold til Kommisjonen og Parlamentet. Grunnen er at Rådets rolle som kammer gjør at det endelige vedtaket voteres over i Parlamentet. Derfor vil Rådet ikke kunne kontrollere det endelige vedtaket. Det forslaget var med gjennom hele prosessen hos EPP. Det er åpenbart at EPP så dette som en av de viktigste faktorene til en vellykket reform av Rådet.

Kommisjonen

I forhold til Kommisjonen er det viktigste punktet i forhold til forskyvning av makt utvidelsen av rollen til Kommissæren for eksterne relasjoner til å bli Unionens eksterne representant, i praksis utenriksminister. Denne nye posten vil i forhold til perspektivet være vanskelig å forutse virkningen av. Grunnen er at slik som forslaget er fremstilt, med stillingen direkte underlagt Kommisjonen, er det et vesentlig skille fra tidligere tider hvor Rådet dominerte utenrikspolitikken. Derfor vil ikke kompatibiliteten forventes å være høy på grunn av forskjellig kultur i Rådet og Kommisjonen. Det er mest sannsynlig at den utvidete stillingen vil hente sin logic of appropriateness fra hvordan Kommisjonen tidligere handlet gjennom kommissæren for eksterne relasjoner den gang stillingen var en av to med ansvar for utenrikspolitikk innen EU. Det er stor forskjell fra å være den svake part i et toveis

samarbeid til å ha makten alene. Dette tatt i betraktning så kommer man ikke utenom omfanget av et slikt forslag. Det vil dramatisk svekke nasjonalstatenes direkte innvirkning på utenrikspolitikken. Det oppsiktsvekkende er at utenrikspolitikken fjernes fra nasjonalstatlig kontroll. Det nevnes dog under punktet om reform av Rådet at Rådet i samråd med Kommisjonen skal stå for koordinering av EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk. Det nevnes ikke under reform av Kommisjonen at det skal være et delt ansvar. Der fokuseres det på at Kommisjonen alene skal sikre kontinuiteten i utenrikspolitikken og at kommissæren for eksterne relasjoner skal være visepresident i Kommisjonen. Hvordan Rådets innflytelse på utenrikspolitikken vil bli på bakgrunn av et delt koordineringsansvar med Kommisjonen vites ikke. Som en kontrast kan Kommisjonens forslag nevnes. Der poengteres det at stillingen har mandat både fra Rådet og Kommisjonen og at begge institusjoner kan fjerne personen fra stillingen. EPP sitt forslag inneholder ingen slike poengteringer i ansvarsforholdet rundt utenrikspolitikken. Det kan tolkes dit hen at de er i større grad enn Kommisjonen er villig til å begrense nasjonalstatlig innflytelse på utenrikspolitikken. Selv de mer integrasjonsvennlige statene innen EU har reservasjoner i forhold til å miste innflytelse over utenrikspolitikken. Det synes derfor klart at EPP ikke henter lojalitet fra sine medlemmers nasjonalstatlige tilknytning ved dette forslaget. Dette er i tråd med forventningen til det institusjonelle perspektivet.

Det faktum at personen med ansvar for EUs utenrikspolitikk har sitt virke i Kommisjonen har betydning fordi denne personen svarer til Kommissjonspresidenten. I forslaget legges ansvaret for utnevningen av Kommissæren for eksterne relasjoner hos Kommissjonspresidenten. Presidenten står også fritt til omfordele saker og personer innen Kommisjonen etter eget forgodtbefinnende. Presidenten kan også be kommissærer resignere enkeltvis. Derfor vil innflytelsen presidenten har på arbeidsforholdene til personen med ansvar for utenrikspolitikk være stor. Kravet om kollegialitet utgjør også en sterk innvirkning på utøvelsen den nye stillingen. Disse to punktene gjør det enda tydeligere hvordan stillingen på ingen måte er uavhengig av Kommisjonen, selv om det er *en* person som har den formelle tittelen Kommissæren for eksterne relasjoner.

En interessant poeng er at dette institusjonelle skifte av utenrikspolitikken fører til en vesentlig styrkning av Parlamentet, da Kommisjonen i større grad gjøres ansvarlig ovenfor Parlamentet. Forslaget om støttevotering i Parlamentet sammen med endelig godkjenning av Kommisjonspresidenten er også del i denne styrkingen av Parlamentets makt. Det er derfor ikke vanskelig å tenke seg at det er en grad av egeninteresse med i bilde når EPP legger opp til slike vidtgående reformer av Kommisjonen. Det er en forsvaring av egen institusjon man forventet å finne i lys av det institusjonelle perspektivet.

EPPs forslag i lys av det intergovernmentale perspektiv

EPP nevner spesifikt overførsel av makt fra nasjonalstatene til EU institusjonene som en forutsetning at utvidelsen skal lykkes. Derfor innholder EPP sitt forslag på lik linje med Kommisjons forslaget lite som kan sies å være av intergovernmental art. Jeg vil likevel nevne tre ting som er interessant i forhold til perspektivet.

Fra første til andre forslag var utstrakt bruk av majoritetsvotering i Rådet utelatt. Det var det eneste som ble fjernet på de 8 månedene det tok fra første til andre forslag. Selv om forslaget som helhet gikk langt i overføre makt fra nasjonalstatene, så er det en indikasjon på at EPP modererte seg av hensyn til nasjonalstatlige synspunkter. En mulig forklaring kunne være at med den forandringen ville forslaget øke sin gjennomslagskraft også blant nasjonalstatene. Voteringen over Konventets endelig resultat lå også i nasjonalstatlige hender. Ingen av de ikke-statlige aktørene ville derfor bruke en slik enestående mulighet for innvirkning på å presentere et forslag uten muligheter for å vedtas. Uformelle samtaler, uttalelser, kontakt med rådsmedlemmer fra eget land og lignende var alle trolig medvirkende i vurderingen av hva som var politisk mulig å gjennomføre. Oppsummert kan man argumentere for at nasjonalstatlige synspunkter ble lagt til grunn for hva som var politisk gjennomførbart for, i dette tilfelle av EPP.

4.2.3 PES forslag

PESs forslag i lys av det institusjonelle perspektiv

Som det nest største partiet i Parlamentet og som EPP sin naturlige motpol langs en høyre-venstre akse, er forslaget fra Europas sosialdemokrater og sosialister spennende. På samme måte som EPP er fellesforslaget deres i seg selv et bevis på institusjonell tankegang. Forslaget var ment som et sosialdemokratisk fellesforslag til et da fremtidig EU. Det var ikke tatt hensyn til medlemmenes nasjonalstatlige tilknytning.

Som et stort parti i Parlamentet er det i forhold til perspektivet forventet at PES skal opptre som en forsvarer av sin egen institusjon. Dette var også tilfelle i hovedforslaget da det var lagt opp til flere forslag som styrket parlamentets institusjonelle styrke. Det første, var at i arbeidet med nye lover så skulle et eget lovgivningsråd under Rådet legge frem sitt forslag for Parlamentet for endelig votering. Fra å ha en konsultasjonsrolle til å ha mulighet til å stoppe lovforslag er et stort sprang maktmessig sett. Det andre forslaget for å ytterligere styrke Parlamentet, var at det samme skulle gjelde for godkjenning av EUs budsjetter. Eneste forskjellen var at Kommisjonen skulle stå for forarbeidet. Det tredje var en ny rolle hvor de skulle kunne godkjenne internasjonale avtaler og innsettingen av personer til konstitusjonelle stillinger. Dette ville helt klart ha styrket parlamentets rolle med å inneha det siste ordet i både juridiske og økonomiske saker og en ny innflytelse i forhold til internasjonale avtaler. Muligheten til å sammen med Rådet kunne tilbakekalle tiltak satt i verk av Kommisjonen og at Kommisjonspresidenten skulle velges i Parlamentet var to andre forslag som hadde til hensyn å øke Parlamentets makt. Disse to ville ha gitt Parlamentet muligheten til å kontrollere Kommisjonen på en helt ny måte i EU sammenheng. Det bør nevnes at nedskrevet institusjonell makt og bruken av den makten i praksis, ikke er det samme. Et eksempel er muligheten Parlamentet har hatt med å avsette hele Kommisjonen ifølge traktatene før Konventet, og som aldri har vært brukt i praksis. En slik økning i makt som PES la opp til i forslaget sitt ville dog høyst sannsynlig ført til en økt bruk også i praksis. Fremtidige

kommisjonspresidentkandidater ville ha måttet flytte fokus fra Rådet til Parlamentet i sin kampanje for å bli valgt. Det ville også ha økt statusen til Parlamentet i velgernes øyne og bli arena for valg av den viktigste stillingen på det europeiske nivået.

Et originalt forslag var å gjøre Parlamentet til beskytter av nasjonalstatlig innflytelse i kriminalpolitikken. Det spesielle med forslaget var å gjøre en institusjon, som av både design og kultur er lagt opp til å forsvare alleuropeiske interesser, ansvarlig for å hindre utvikling av en alleuropeisk kriminalpolitikk på bekostning av nasjonalstatlig innflytelse. Da er det i lys av perspektivet vanskelig å forutse resultatet av på grunn av at den nye rollen er diametralt motsatt av det kulturen i Parlamentet innebærer.

I reform av Rådet var det tre forslag som kunne tas til inntekt for en institusjonell forskyvning av makt. Det ene var å åpne for offentligheten alt arbeid med lovgivende saker i Rådet. Dette ville ha vanskeliggjort bruk av rå forhandlingsmakt blant nasjonalstatene. Resultatet ville blitt mer konsensuspregede forhandlinger og dermed en svekkelse av de store statenes mulighet for å presse gjennom forslag uten hensyn til de mindre. Det andre var en kraftig redusering i muligheten for bruk av vetoretten. Med noen få, men viktige unntak skulle alle beslutninger tas med dobbel majoritet. Bortfall av vetoretten fører i prinsippet til at selv de største statene kan lide nederlag i Rådet. I praksis er riktignok terskelen for å bruke vetoretten høy for de enkelte statene. Tilslutt foreslo PES at Kommisjonen skulle være ansvarlig alene for å legge frem lovforslag. Det kan åpne opp for en mer integrasjonsvennlig politikk der Kommisjonen søker støtte hos de historisk sett mer integrasjonsvennlige småstatene for å få lovforslag gjennom. Bortfallet av vetoretten vil bidra ytterligere når det gjelder det siste punktet. Dannelse av tilstrekkelig allianse kan føre til at alle de store statene enkeltvis risikere, å kunne bli nedstemt i innføringen av nye lover.

PESs forslag i lys av det intergovernmentale perspektiv

Forslaget til PES var mer tilbakeholden i overførsel av makt fra nasjonalstatene enn forslagene fra Kommisjonen og EPP. PES var således det mest intergovernmentale av

de tre forslagene. Det viser også at det ikke er en motsetning mellom å ha sitt virke på det institusjonelle nivået og stå bak intergovernmentale forslag. På samme måte som nasjonalstatene kan stå bak institusjonelle forslag.

I motsetning til de to andre aktørene nevner ikke PES med et eneste ord at en vellykket reform er avhengig av overføring av makt fra nasjonalstatene til institusjonene. De legger seg dermed mye tettere opp til status quo før Konventet enn de andre to. I forslaget om å styrke presidenten i Rådet og forslaget om å frata Kommisjonen alt ansvar for utenrikspolitikk går de faktisk i retning en styrkning av nasjonalstatene på bekostning av institusjonene. En forlengelse av perioden for presidenten i Rådet vil utfordre presidenten i Kommisjonen i rollen som EUs høyeste stilling. Dette vil kunne skape en sterkere rivalisering enn før, da presidenten i Rådet vil få større innvirkning på den daglige driften, ved at tidsrammen for stillingen utvides. Lengden på utvidelsen spesifiseres ikke i forslaget, men for å utgjøre en reell forskjell kan man tenke seg minst en dobling av de tidligere 6 månedene. Forslaget om å frata Kommisjonen all direkte innvirkning på utenrikspolitikken er uten tvil det sterkeste tegnet på et skifte av makt i retning av nasjonalstatene. Utenriks har tradisjonelt vært det feltet hvor nasjonalstatene i minst grad har vært villig til å overføre suverenitet til det europeiske nivået. Ved først å frata kommissæren for eksterne relasjoner sitt ansvarsområde for deretter legge det under en nyopprettet stilling institusjonelt under Rådet, så er det helt i tråd med et intergovernmentalt perspektiv. Perspektivet ser tilbakekalling av tidligere mandater og flytting av mandater som irrelevant for de forventede instrumentelle effekter. Det understrekes derfor at kontroll over utenrikspolitikken fortsatt skal ligge på nasjonalstatlige hender.

Et annet trekk er at PES poengterer EUs viktige status som internasjonal aktør. EUs sosiale dimensjon og høye innslag av demokrati skal fungere som et eksempel til etterfølgelse. Det gjøres helt klart det ikke er ment som en dypere integrasjon av EUs felles utenrikspolitikk. Hvert medlemsland står fritt til å mene noe på den internasjonale arena uten å ta hensyn til hva EU mener om saken. Dette er i lys av

perspektivet et toegget sverd. På den ene siden fører det til at utenrikspolitikken fortsatt ses på som intergovernmental av natur. Verken Parlamentet eller Kommisjonen har påvirkningskraft og nasjonalstatene blir ikke presset med på beslutninger de ikke støtter. På den annen side svekker det den realistiske dimensjonen i perspektivet da EU som enhetlig aktør på den internasjonale arena blir svekket. Et EU som samtidig opptrer samlet og som enkeltaktører vil vanskelig kunne oppleves som en motpol til for eksempel USA. PES poengterer også at opprettholdelsen av suvereniteten for den enkelte nasjonalstat veier tyngre enn ønske om en enhetlig sterk aktør på den utenrikspolitiske arena.

4.2.4 Første allmøte

Det første allmøtet ble holdt i slutten av januar 2003 og var det første av to møter mellom representanter fra EUs institusjoner og resten av deltagerne i Konventet. Det første allmøtet var også det av de to møtene hvor muligheten for påvirkning var størst. Grunnen var at det under det første allmøtet skulle diskuteres mest mulig fritt uten tidligere føringer i en eller annen retning. Under det andre allmøtet ble det som vi skal se senere, lagt tunge føringer fra blant annet det første allmøtet. Det første allmøtet var også institusjonenes første mulighet til å offentlig diskutere sitt syn på institusjonell reform i møte med representanter fra nasjonalstatene. Fokuset forflyttes derved over fra skrevne dokumenter til praktisk politikk med alt det medførte av utfordringer. Utgangspunktet for diskusjonen var et forberedelsesdokumentet med generelle retningslinjer utgitt av Konventets sekretariat. Det var ment som en syntese av alle forslag sendt inn på forhånd av både deltagere og ikke-deltagere på feltet institusjonell reform. Det var dermed overlatt til representantene å argumentere for sine respektive syn under diskusjonen. Under begge perspektivene er det hensiktmessig å slå sammen diskusjonen om Rådet og Parlamentet. Under det første allmøte ble ikke reform av Parlamentet diskutert isolert. Forslag vedrørende Parlamentet ble diskutert i forlengelsen av reform av Rådet. Grunnen var at

medbestemmelsesretten til Parlamentet ble koblet opp mot blant annet voteringsregler i Rådet. Derfor følger kapittelet som omhandler Rådet og Parlamentet diskusjonen i allmøtet kronologisk, med reform av Rådet først etterfulgt av koblingen mellom Rådet og Parlamentet.

Første allmøte i lys av det institusjonelle perspektiv

Forberedelse og innledning

Ser man på forberedelsesforslaget til presidentskapet så antydes det at den optimale retningen er overførsel av makt til EU nivået. Det første er et nytt valgsystem for Parlamentet. Tidligere valg til Parlamentet har vært preget av lav oppslutning og generell liten kunnskap og interesse blant EUs innbyggere. Med det ville presidentskapet øke Parlamentets anseelse og dermed også påvirkning ved at innbyggerne skulle bry seg mer om hva som besluttes der. Hvordan denne økte innflytelsen skulle oppnåes ble naturlig nok ikke spesifisert på grunn av dokumentets generelle art. En retning man kan tenke seg er en forenkling av de tidligere kompliserte valgprosedyrene. Det åpnes også opp for en offentliggjøring av alt arbeid Rådet gjør i forbindelse med lovgivende arbeid. Tidligere har nasjonalstatene alltid har motsatt seg endringer som resulterer i økt åpenhet i dette arbeidet. Grunnen er begrensningen av mulighet for bruk av direkte forhandlingsmakt for de store statene. En slik maktbruk i diskusjoner har alltid vært sett på som et brudd med EUs samarbeidskultur. Derfor gir en økt åpenhet nasjonalstatene mindre spillerom i diskusjonen om viktig bestemmelser. Økt bruk av majoritetsvoting i Rådet er også med på redusere de enkelte medlemslands spillerom i og med at vetoretten faller bort. Her brukes dog effektivitet som forklaringsårsak og ikke redusering av nasjonalstatlig makt. I praksis derimot vil det nettopp føre til en redusering av muligheten for nasjonalstatene i å hindre forslag i utakt med deres ønsker. I forhold til Kommisjonen ble også henvist til effektivitetshensyn ved å frata hvert enkelt medlemsland retten til en kommissær. En redusering i størrelse betyr nødvendigvis ikke økt makt for Kommisjonen vis a vis Rådet. Tar man derimot med i beregningen at det vurderes å gjøre kommissærene helt uten nasjonalstatlig tilknytning blir bilde annerledes. Da vil

Kommisjonens uavhengighet bli styrket over tid og muligheten for nasjonalstatlig påvirkning ytterligere svekket.

I det fransk/tyske forslaget var det også eksempler på institusjonell tankegang. Det er et godt eksempel på at skillelinjene som har dominert tidligere i oppgaven utfordres ved inntog av de nasjonalstatlige aktørene. Isolert sett er både valg av Kommissjonspresidenten og majoritetsvoting i Rådet steg i institusjonell retning. J. Fischer er også kjent som en tilhenger av dypere integrasjon i EU til tross for sin stilling som tysk utenriksminister. Disse punktene til tross, forslaget om en permanent President i Rådet kan sies å ta den institusjonelle ”brodden” av de to andre forslagene. Grunnen diskuteres mer utførlig under det intergovernmentale perspektivet på det første allmøte.

Et viktig poeng i lys av det institusjonelle perspektiv var at presidenten i Konventet d'Étaing tydelig argumenterte for at den foretrukne institusjonelle retningen for EU var dypere integrasjon i form av mer føderale strukturer. Hans tanker om EU femti år frem i tid var en president i Rådet direkte valgt av EUs befolkning i tett samarbeid med en president i Kommisjonen valgt av Parlamentet. At presidenten i Konventet skisserer et slikt fremtidsscenario støtter tanken om at EU nivået over tid vil måtte styrkes på bekostning av nasjonalstatene.

I innledningen til debatten om institusjonell reform påpekte både representanter fra Kommisjonen og Parlamentet at EUs institusjonelle balanse skulle opprettholdes og at styrkeforholdet mellom institusjonene ikke skulle forskyves. Det høres ut som som opprettholdelse av status quo. Hvordan alle institusjonene skal reformeres og optimaliseres *samtidig*, virker i beste fall uklart. Tanken bak utspillet kan heller tolkes som en posisjonering i forhold til det fransk/tyske forslaget om permanent president i Rådet. Både representanter for Kommisjonen og Parlamentet så det som en forskyvning av makt til fordel for Rådet. Derfor vil de gjennom å appellere til

generelle prinsipper allerede tidlig i debatten signalisere at de opptrer som forsvarere av sin egen institusjon.

Ministerrådets og Parlamentets rolle

I debatten om permanent president i Rådet var det interessant å se at både utenriksministrene fra henholdsvis Frankrike og Tyskland argumenterte for at hverken Kommisjonen eller Parlamentet ville tape innflytelse som et resultat av dette forslaget. Fischer mente at presidenten i Kommisjonen, valgt av Parlamentet ville oppveie for eventuelle tap av makt med en permanent president i Rådet. De Villepin på sin side henviste til forskjell i arbeidsoppgaver mellom de to presidentene som grunn til at maktforholdet institusjonene mellom ikke forrykkes. De to argumenterte her for en økning av makt til Kommisjonen og Parlamentet for å balansere en permanent president i Rådet. Det er tydelig at deres oppfatning av Kommisjonen og Parlamentet ikke er sammenfallende med et syn på EU institusjonene som et passivt verktøy for nasjonalstatene. Begge institusjonene gis dermed egen innflytelse av representanter for to av de største statene innen EU. De tre EU parlamentarikerne som ga begrenset støtte til forslaget understreket at den støtten var betinget av at det ikke vokste frem en separat administrasjon for presidenten i Rådet. Den tankegangen er i tråd med det institusjonelle perspektivet i form av at en administrasjon med ressurser over tid vil institusjonalisere en bestemt "Råds" kultur som igjen med på styrke posisjonen til den permanente presidenten.

Et annet tydelig poeng er den åpenbare motstanden mot forslaget fra tyske og franske EU parlamentarikere. De argumenterte mot med den begrunnelse at det ville svekke innflytelsen til de to andre EU institusjonene. Det var hevet over enhver tvil at de opererte som representanter for sine respektive institusjoner og ikke som representanter for det landet hvor de har sitt statsborgerskap. Det samme kan sies om Vitorino fra Kommisjonen som gikk ut mot dobbelt lederskap i EU fordi det vil svekke hans egen institusjon. Det var høy prestige lagt bak det fransk/tyske forslaget både i Konventet og fra forfatterne, og da især punktet om en permanent president.

Det gjorde således motstanden enda mer illustrerende for at EU parlamentarikerne ikke gikk sin egen nasjonalstat sitt ærend.

I forhold til beslutningsprosedyrene i Rådet viste diskusjonen at bare et konventsmedlem gikk ut og argumenterte mot mer majoritetsvotering i Rådet med henvisning til nasjonal selvråderett. Det kan taes til inntekt for at det var bred enighet om å redusere nasjonalstatlig innflytelse ved fjerning av vetoretten i Rådet. Sannheten er trolig mer nyansert og kan forklares med at det synes umulig ut ifra effektivitetshensyn å beholde en slik ordning i et Råd med 10 nye medlemmer. Diskusjonen bar også preg av dette. Skillelinjene i diskusjonen gikk ikke på om det skulle gjennomføres, men om detaljene ved selve gjennomførelsen. Derfor var medlemmer fra de store medlemslandene helt på linje med medlemmene fra EU institusjonene og en sak som på forhånd virket kontroversiell ble i realiteten avgjort der og da.

Man ser også som perspektivet foreskriver, at det ligger ”stier” i form av tidligere vedtak til grunn for deler av diskusjonen. Et konventsmedlem henviste til Nice erklæringen med formaninger om å ikke forandre på kompromisser nådd der. Dette til tross for at presidentskapets formaninger om den institusjonelle arkitekturen nedskrevet i Nice erklæringen var utilstrekkelig. Mens andre igjen brukte det som utgangspunkt for ytterligere reformforslag. I lys av perspektivet vil det også kunne lette muligheten for en vellykket reform hvis man tar hensyn til tidligere institusjonell struktur i arbeide med en ny.

Etter hvert ble Parlamentets medbeslutningsrett trukket inn i diskusjonen. Det var to hovedsynspunkter som fikk bred støtte av aktører med forskjellig institusjonell bakgrunn. Den første gruppen understreket viktigheten av likestilling mellom Parlamentet og Rådet i lovgivende saker. Den andre gruppen gikk inn for en utvidelse av medbestemmelsen til Parlamentet. Det var riktignok fortsatt unntak på

medbestemmelsesretten, men en klar utvidelse likevel. Begge gruppene gikk således inn for en styrkning av Parlamentets innflytelse.

I tråd med perspektivet ble det av medlemmer av Parlamentet også foreslått enda større endringer av innflytelsen til Parlamentet. I diskusjonen videre ble fokuset uplanlagt flyttet over til Parlamentets rolle. Fra å først dreie seg om voteringsregler i Rådet, brukte parlamentsmedlemmene situasjonen til å forsøke å påvirke resten av Konventet til ytterligere å styrke Parlamentets rolle. Tre av medlemmene fra Parlamentet lanserte forslag som hadde liten sjanse for å oppnå allmenn aksept. Et eksempel var forslaget om Parlamentets rett til initiere lovforslag. Poenget er ikke først og fremst innholdet, men bruken av muligheten til å forsvare sin institusjons innflytelse. Det var et sterkt signal om at verken partipolitiske eller nasjonale hensyn spilte inn på parlamentsmedlemmenes lojalitet i Konventet.

Kommisjonens rolle

I diskusjonen om Kommisjonen er det første punktet man merker seg at to representanter for medlemslandenes regjeringer og i dette tilfellet store medlemsland, i stor grad fremhever viktigheten av Kommisjonens uavhengighet. Påstanden var satt frem for å begrunne at en kommissær per medlemsland ikke øker de enkelte medlemslands innflytelse i Kommisjonen. En allianse av EU parlamentarikere, representanter for de nye søkerlandene og representanter for små medlemslands regjeringer gikk i mot dette. De gikk inn for å beholde retten til kommissær per medlemsland. Selv om det innen det institusjonelle perspektivet ikke er forventet at den enkelte kommissær opptrer som agent for sitt lands regjering, så er det et poeng at med en kommissær på plass så får nasjonalstatene rapporter fra Kommisjonens indre liv i mye større grad. Synet til de store statene konsentreres her om uavhengigheten til Kommisjonen. Det synet på Kommisjonen er i tråd med intergovernmentalt perspektiv. Grunnen er at Kommisjonens uavhengighet opprinnelig er bestemt av nasjonalstatene, og dette bare bekrefter nettopp dette. Den begrunnelsen alene gir ikke innflytelse til Kommisjonen som egenaktør. De store staters syn på Kommisjonen ser ut til å være mer nyansert enn som så. Forslaget om

en permanent president i Rådet tyder på at nasjonalstatene, og da især de store ser det som en nødvendighet å balansere Kommisjonens daglige innflytelse i EU. Det er et viktig signal om at de store statene anerkjenner Kommisjonen som en aktør med egen innflytelse. Kommisjonen som aktør med egen agenda og innflytelse uavhengig av nasjonalstatene er i tråd med det institusjonelle perspektiv.

Et annet poeng er at man ser Kommisjonens medlemmer i Konventet våkner til liv i diskusjonen. Selv med bare to medlemmer var de i stand til å prege diskusjonen i form av hyppige innlegg til støtte for Kommisjonens egenart. Igjen ser man representanter for de all europeiske institusjonene opptre i rollen som forsvarer av egen institusjon. Vitorino og Barnier har henholdsvis italiensk og fransk statsborgerskap, men støttet lojalt opp om Kommisjonens forhåndsbestemte linje i debatten. Begge satt også i presidentskapet med ansvar for å legge frem utkast før og etter allmøtene. Derfor hadde de på sett og vis en dobbelrolle. På den ene siden var arbeidet deres som medlem av presidentskapet, i størst mulig grad å komme frem til en felles plattform alle kunne enes om. På den annen side deltok de i diskusjonen som representanter for Kommisjonen og forsvarer av dens interesser. I og med en slik dobbelrolle er det enda mer illustrerende at de såpass tydelig velger side i debatten rundt reform av Kommisjonen. Med det menes at rollen som forsvarer av Kommisjonen tydelig utveier rollen som medlem i presidentskapet.

I forhold til Kommisjonens uavhengighet så er det interessant å se at Kommisjonens representant ønsket en dobbel ansvarlighet ovenfor både Rådet og Parlamentet. Med innføringen av Parlamentet som ansvarlig ble det påpekt fra andre hold enn Kommisjonen, at partipolitiske hensyn i Parlamentet kunne true Kommisjonens uavhengige rolle. Kommissær Barnier så ikke det som problem da han fremhevet Kommisjonens prinsipp om kollegialitet som løsningen på en slik utfordring. Tanken var da at selv om partipolitiske hensyn vil kunne spille inn på nomineringen av de enkelte kommissærer, så vil prinsippet om kollegialitet føre til en form for institusjonalisering av de nominerte. Resultatet blir da at uansett bakgrunn på

kommissærene så vil de måtte ta del i Kommisjonens felles beslutninger. Det er her tydelig at Barnier legger en institusjonalistisk tankegang til grunn for argumentasjonen sin i Konventet.

Flere EU parlamentarikere tok til orde for en styrking av kommisjonspresidenten. Det som ble nevnt var at presidenten fritt skulle bestemme de interne retningslinjene, og fritt fordele postene internt i kollegiet. Dette var de samme parlamentarikerne som gikk sterkt i mot opprettelsen av en permanent president i Rådet. Det ble fremhevet at grunnen for forslaget var å *opprettholde* Kommisjonens posisjon. Det tyder på at det må ses i sammenheng med forslaget om en permanent president i Rådet. Så ved å styrke presidentstillingen i Kommisjonen kunne det være med på å balansere en permanent president i Rådet. I tillegg til representantene for Parlamentet fikk dette støtte fra Santer som her representerte Luxemburg sin regjering. Det interessante er at han tidligere har innehatt stillingen som president i Kommisjonen. I hvor stor grad det spilte inn på hans støtte her er umulig å si. Det som derimot kan sies er at med de erfaringer han satt inne med fra stillingen, så var han spesielt kvalifisert til å vurdere at en slik endring ville styrke rollen til kommisjonspresidenten.

Videre i debatten om Kommisjonen så sto kommissær Vitorino nok engang frem som forsvarer av Kommisjonen. I dette tilfelle var det for å understreke viktigheten for Kommisjonen av å opprettholde to grunnleggende funksjoner. Det første var implementeringsansvaret på EU nivået, og det andre var den eksklusive initiativretten. Han påpekte viktigheten av å få initiativretten innskrevet i den endelige avtalen. Videre brukte han taletiden til sterkt å gå i mot dobbelt lederskap innen EU. Dette er i tråd med forventningene utledet av perspektivet. Det ble også nevnt i forventningene at selve arbeidsmåten under allmøtene, med innlegg og replikkveksling lagt frem foran et samlet Konvent, ikke var optimalt for kommisjonsmedlemmene på grunn av forskjellen fra deres vanlige arbeidsmåte. Ser man på debatten om reform av Kommisjonen så er det tydelig at det ikke stemmer. Da institusjonen deres var oppe til diskusjon, så var de i forhold til antall medlemmer i Konventet klart den mest aktive part.

Forslaget om en parlamentsvalgt president i Kommisjonen var et punkt som ble støttet av medlemmer med bakgrunn fra EU institusjonene og medlemslandenes regjeringer. Forslaget var basert i det fransk/tyske forslaget og derfor var det underforstått en økning i makt til presidenten i Kommisjonen for å balansere en permanent president i Rådet. Det betydde ikke at forslaget ikke ble forsvart av motstanderne av en permanent president i Rådet. Spesielt EU parlamentarikerne så det som en viktig endring for å øke Parlamentets innflytelse. Igjen ble det diskutert om en slik ordning først ville føre til at partipolitisk tautrekking i Parlamentet for så å øke politiseringen av Kommisjonen. Dette var en bekymring først og fremst for representanter for medlemslandenes regjeringer. Derfor ble det også foreslått av tre representanter for medlemslandenes å innføre en kontrollfunksjon for Rådet og krav om en supermajoritet på 60 % for å motvirke en for stor grad av politisering. Et interessant poeng var at kommissær Barnier delte den bekymringen. Han hadde tidligere i debatten ikke sett partipolitisk innflytelse av sammensetningen i Kommisjonen som et problem. Da det var snakk om presidentstillingen derimot, var han skeptisk til at partipolitiske hensyn skulle spille en for stor rolle. Det virker en smule inkonsekvent, men tar man innflytelsen og funksjonen til kommisjonspresidenten med i betraktning så er det mer forståelig. En president i Kommisjonen valgt som et resultat av partipolitisk tautrekking i Parlamentet vil ha store problemer i forhold til uavhengighet. Det vil influere hele sammensetningen av Kommisjonen da presidenten har stor makt i fordelingen av poster internt i Kommisjonen og er Kommisjonens talsperson utad.

Et annet poeng var at medlemmene i Konventet med bakgrunn fra EU parlamentet ikke delte den samme bekymringen om politisering i Parlamentet. Det er i tråd med forventningene til det institusjonelle perspektivet. Som forsvarere av egen institusjons påvirkning så ville det være ulogisk å sette spørsmålstegn ved Parlamentets evne som institusjon, til å påta seg den viktige oppgaven med å velge kommisjonspresidenten. Brok var den eneste fra Parlamentet som uttalte seg i forhold til den

problemstillingen. Han gikk ut mot de kontrollmekanismene foreslått av representanter fra tre av medlemslandenes regjeringer, og da især krav om supermajoritet. En slik supermajoritet vil vanskeliggjøre et valgresultat i Parlamentet i forhold til simpelt flertall, og resultatet vil bli mer tautrekking i Parlamentet. Hans begrunnelse for motstanden var derfor ikke problemet med økt politisering av Kommisjonen, som var intensjonen fra forslagsstillerne. Grunnen var en forverring av arbeidsforholdene for Parlamentet, som igjen fører til mindre grad av demokratisering. Derfor kan Broks motstand også sies å være i tråd med forventningene, da han opptrådte som en forsvarer av egen institusjon.

Ingen av de alternative forslagene om valg av president i Kommisjonen fikk oppslutning fra representanter for EU institusjonene.

Første allmøte i lys av det intergovernmentale perspektiv

Forberedelse og innledning

I det innledende forslaget til presidentskapet var det to punkter hvor det var lagt opp til en styrkning av nasjonalstatlige interesser. Det første var en debatt om representativiteten til representantene i Parlamentet. Sånn som forslaget til diskusjon var lagt frem, var det tydelig at situasjonen før Konventet med 750000 innbyggere i forskjell bak hver representant mellom største og minste medlemsstat var utilstrekkelig. Den forskjellen burde minskes og dermed gi de større statene mer innflytelse. Det kan argumenteres for at det gjaldt representanter til Parlamentet som ikke har som oppgave å forsvare nasjonalstatlige interesser og derfor vil det ikke bety en økning i makt for de store statene. I lys av dette perspektivet derimot, som ser institusjonene som en forlenget arm av nasjonalstatlig makt vil det bety at de store statene styrker seg på bekostning av de små. Det andre var forslaget om å diskutere endringer i det roterende presidentskapet for Rådet. Det var klart at presidentskapet etterlyste større kontinuitet i den stillingen. Økt kontinuitet innebærer større deltagelse og kunnskap som igjen legger til rette for økt innflytelse.

Et tydelig eksempel på hvordan løse problemet med manglende kontinuitet ble lansert av Frankrike og Tyskland bare seks dager etter overnevnte dokument. Deres fellesforslag lansert på et strategisk meget velvalgt tidspunkt skulle komme til å overskygge presidentskapets innledende forslag. Måten det fransk/tyske forslaget ble lansert på og hvordan det ble forsvart var på mange måter mer intergovernmentalt enn selve innholdet. Et slikt fellesforslag fra de to største statene i EU ble lansert akkurat tidsnok til bli det store samtaleemne før det første viktige allmøte og i tillegg troppet begge utenriksministrene opp i egen person for å forsvare forslaget i plenum. Det vitner om en bevisst bruk av en sterk forhandlingsposisjon med det mål å drive gjennom forslaget sitt. Nettopp aktørenes forhandlingsstyrke gjorde det mulig å sette dagsorden på den måten. Bortsett fra den permanente presidentstillingen inneholdt ikke forslaget noe nytt for medlemmene i Konventet. Både direkte valgt kommisjonspresident og majoritetsvotering i Rådet var blitt foreslått tidligere av andre aktører.

Ministerrådets og Parlamentets rolle

I forhold til diskusjonen om innholdet i det fransk/tyske forslaget var det uten tvil den permanente presidentstillingen som konstituerte det intergovernmentale elementet. Uten det punktet så hadde forslaget faktisk vært i tråd med for eksempel Kommisjonens forslag. Hvis man tar uttalelsene til den tyske utenriksministeren med i betraktningen så er det ikke uventet at forslaget inneholdt overføring av makt til både Parlamentet og Kommisjonen. Han hadde i tiden før og under Konventet uttalt seg positivt om forslag som hadde til hensikt å øke EUs innflytelse. Det blir i dette tilfelle underordnet da betydningen av en permanent president i Rådet er så sterk at helhetlig så vil forslaget føre til en styrkning for nasjonalstatene. Grunnen er at med en permanent president i Rådet vil EU få et dobbelt presidentskap. Det vil uvilkårlig sette press på den rollen Kommisjonspresidenten har hatt opptil Konventet. Selv om de to lands utenriksministere forsikret at det ikke vil bli overlapping av funksjoner, så vil en slik ny stilling helt klart få økt status vis a vis Kommisjonspresidenten. Det

tydeligste signalet på dette er at de ser for seg at den nye presidenten blir EUs ansikt utad. Dette var tidligere Kommisjonspresidentens privilegium. Den økte kontinuiteten en slik stilling medfører vil også trolig gi økt innflytelse over EUs daglige drift. Det er vanskelig å forestille seg en permanent president i Rådet som utelukkende holder møter i Det Europeiske Råd og opptrer som EUs ansikt utad, noe som ble argumentert av de Villepin. Dette var trolig et forhandlingsmessig utspill ment å dempe de faktiske konsekvenser av et slikt utspill. Den støtten forslaget fikk fra de andre store statene underbygger dette. De hadde ikke støttet forslaget hvis stillingen bar preg av å være en gallionsfigur.

Et spennende poeng i diskusjonen er at nasjonalstatlige interesser ikke var en ensartet størrelse. I behandlingen av forslagene til Kommisjonen, EPP og PES var det naturlig å behandle nasjonalstatene som en felles størrelse da på den tiden i oppgaven ikke var introdusert som aktører. Under allmøtene derimot vises det tydelig at størrelse og ”integrasjonsvennlighet” får betydning for hva de mener. Et eksempel var motstanden mot den permanente presidenten hvor det befant seg representanter for små og middels store nasjonalstater alliert med representanter for EU institusjonene og representanter for de nye søkelandene. Dette er helt i tråd med det intergovernmentale perspektivet. Statenes forhandlingsmakt er essensen for hvor stor innflytelse de får. Den forhandlingsmakten er knyttet opp i mot økonomiske ressurser og dermed er det naturlig at jo større stat jo større sjanse for store økonomiske ressurser.

I diskusjonen om majoritetsvotering var det så bred enighet at diskusjonen ikke utartet seg. Grunnen til det var trolig at det fransk/tyske forslaget gikk inn for en omlegging til majoritetsvotering. Selv om andre aktører også hadde dette som forslag, så var det de store statene som her satte dagsorden og gjorde enigheten mulig. Det viser at selve forslaget i seg selv var underordnet aktøren som lanserte det. Det er i tråd med det intergovernmentale perspektivet om forhandlingsmakt.

I diskusjonen rundt medbestemmelsesretten til Parlamentet var det igjen bred enighet rundt det fransk/tyske forslaget. Selv om resultatet av forslaget var en styrkning av en institusjon på EU nivået, så var det med velsignelse fra de store statene. Støtten var

naturlig nok basert i det faktum at de selv hadde lansert forslaget. Da det senere i diskusjonen kom ytterligere forslag om styrkning av Parlamentet, så uteble støtten fra de store nasjonalstatene med det resultat at de utspillene bar preg av soloutspill uten reell mulighet for å få innflytelse. Med det i mente kan man konkludere med at forslag uten støtte av de store nasjonalstatene hadde både mindre sjanse for å bli gjenstand for diskusjon og mindre sjanse for å bli tatt med videre i prosessen.

Avslutningsvis ser man presidenten i Konventet definerer forslaget om en egen utenriksminister som et fransk/tysk forslag. Empirien viser at det forslaget ble lansert før av institusjoner på EU nivået. Nok engang har de store nasjonalstatene satt dagsorden og det med et forslag de selv ikke var opprinnelig opphavet til.

Kommisjonens rolle

I diskusjonen om antall kommissærer, så var representantene fra de store statene lite aktive. I forhold til perspektivet vil det heller ikke sees på som viktig for de store statene å ha en representant i Kommisjonen til enhver tid. Grunnen er at Kommisjonen blir sett på som en agent for nasjonalstatene og ikke en egen arena for substansiell politikkutforming. Derfor var det ikke overraskende at representantene for den spanske og italienske regjering argumenterte mot viktigheten av en kommissær per medlemsland. De begrunnet det riktignok ikke med at Kommisjonen var uten reell påvirkningskraft, men med at Kommisjonen skulle være uavhengig nasjonalstatene uansett. Det som syntes tydelig var at betydningen av en kommissær til enhver tid var fra liten til ikke eksisterende for de store statene.

Et annet eksempel på intergovernmental tankegang ble fremvist av Hain i debatten om delt ansvarlighet for Kommisjonen. Han mente at partipolitiske preferanser i Parlamentet kunne utfordre Kommisjonens uavhengighet. I sin forsvaring av Kommisjonens uavhengige rolle så han derimot ikke ansvarligheten ovenfor Rådet som problematisk. Som representant for den britiske regjering, tradisjonelt sett en av

de minst integrasjonsvennlige store statene, så er det i tråd med et syn på EU som styrt av nasjonalstatlige interesser.

I debatten om valg av presidenten i Kommisjonen satte nok engang det fransk/tyske forslaget dagsorden. Forskjellen fra debatten om en permanent president i Rådet var at i dette tilfelle var forslaget i tråd med en institusjonell tankegang, hvor EU nivået øker sin innflytelse på bekostning av nasjonalstatene. Spørsmålet blir da om et forslag som overfører makt fra nasjonalstatene til EU nivået kan være av intergovernmental art? Svaret er et ubetinget ja. Grunnen er at de store statene nettopp ønsket den økte innflytelsen til Parlamentet og presidenten i Kommisjonen. Ser man det fransk/ tyske forslaget som en helhet, så var dette forslaget ment å balansere en permanent president i Rådet. Derfor kan de hevde at forslaget som helhet ikke forrykker den institusjonelle balansen i EU fordi alle tre institusjonene får økt sin innflytelse.

Det intergovernmentale perspektivet er godt egnet til å forklare hvem som sitter med makten. Grad av makt er betinget av forhandlingsmakt og da især økonomisk makt. Således kan man argumentere for at resultatet av diskusjonen ble nøyaktig slik den franske og tyske utenriksminister planla. Ved å åpne for en parlamentsvalgt president så regnet man med støtte fra EU institusjonenes representanter. Grunnen til at de kunne forvente støtte, var at i forslagene til Kommisjonen og de to største partiene i Parlamentet, så var en form for valg eller godkjenning i Parlamentet av presidenten i Kommisjonen inkludert i alle tre. Selv om diskusjonene i Konventet bar preg av en deliberativ diskusjonsform og det var lite maktbruk i selve diskusjonen, så ville et forslag uten støtte av de store statene ha vesentlig mindre sjanse for å komme med i det endelige forslaget. Det viser at de store statene med sitt forslag og sine uttalelser under allmøtene, kunne i en viss grad kontrollere også de endringer som førte til redusert innflytelse for seg selv.

Motstanden mot politisering i Parlamentet blant representanter for medlemslandenes regjeringer var også i tråd med perspektivet. Begrunnelsen ligger at en høy grad av politisering i Parlamentet reduserer nasjonalstatlig innflytelse i prosessen av valg av

kommisjonspresident. Tidligere fungerte Parlamentets godkjenning av kandidaten til stillingen som en slags ratifisering. Med de nye reglene ville utfallet av hvilken av de nominerte kandidatene som vant, være mer usikkert ettersom stor grad av konflikt i Parlamentet vil kunne utløse nye allianser og fremtvinge kompromisskandidater. Det var tilfellet også før Konventet bare at den samme diskusjonen da foregikk i Rådet.

I forlengelsen av debatten om valg av presidenten i Kommisjonen så ble det av representanter fra det irske nasjonale parlamentet lansert et forslag om en direkte valgt kommisjonspresident blant EUs befolkning. En representant for Maltas regjering foreslo at Rådet skulle stå for nomineringen av kandidatene til presidentvervet. Disse to forslagene hadde en ting felles, nemlig det faktum at de mottok ingen støtte under allmøtet. I forhold til forventningene kunne man argumentere for at det første forslaget burde mottatt støtte fra den integrasjonsvennlige delen av Konventet og det andre av tilhengerne av høy grad av nasjonalstatlig innflytelse innen EU. Bakgrunnen for at disse to eksemplene er nevnt, er å vise skjebnen til alle forslag lansert av små aktører. Ingen forslag som ble med videre i Konventsprosessen hadde sitt opphav i små aktører uten allianser i ryggen. Igjen ser man at gjennomslagskraft i diskusjonene var avhengig av forhandlingsmakt. Forhandlingsmakt på sin side er betinget av økonomisk status. Derfor bli konklusjonen i tråd med perspektivet at jo større økonomisk kapasitet jo større gjennomslagskraft.

4.2.5 Tiden mellom allmøtene

Denne tiden var preget av høy aktivitet hos alle aktørene. Grunnen var at man først måtte diskutere internt resultatet av det første allmøte og fremtidig posisjonering under det andre allmøtet. Tiden de hadde til rådighet for det formålet var ca tre måneder. Deretter måtte aktørene diskutere det fullstendige forslaget fra presidentskapet og eventuelle endringer av det samt at endringene måtte nedskrives og sendes inn i tide før det siste allmøtet. Tiden aktørene hadde til rådighet for det

siste formålet var knappe tre uker. Det siste allmøte ville i realiteten være den siste sjanse aktørene hadde til å påvirke det endelige resultat, før prosessen ble lagt i presidentskapets hender. De interne diskusjonene var lukket fra offentligheten så den eneste form for empiri fra den perioden var de innsendte endringsforlagene og alliansene som lå til grunn for de enkelte endringsforslagene. Det er det som ligger til grunn for de neste to kapitlene.

Tiden mellom allmøtene i lys av det institusjonelle perspektiv

Det første resultatet man kan lese ut av tabell 1 er at representantene fra partiene i EU parlamentet var de aktørene som i forhold til antall representanter hadde høyest aktivitet. Eventuelle grunner til at Parlamentet sendte inn flest forslag kan naturlig nok ikke isoleres i en slik enkel fremstilling. Det man dog kan tolke ut fra resultatet, er at den høye aktiviteten var et bevis på høyt engasjement. Det bilde blir sterkere hvis man ser på at representantene fra Parlamentet også brukte taletiden under allmøtene flittig. Det er i tråd med forventningene i det institusjonelle perspektivet til at EU institusjonene opererer som selvstendige aktører i konventsprosessen. I kommentarene til tabell 3 ser man at representanter fra Parlamentet ikke bare er selvstendige aktører, men også ansvarlig for forslag støttet av konventsmedlemmer fra andre institusjoner. Det at representanter for medlemslandenes regjeringer og nasjonale parlamenter leverer inn forslag i Konventet til støtte for et politisk parti i EU parlamentet mens de sitter i Konventet som representanter for en annen institusjon, er ganske unikt. Det viser at den institusjonelle tilknytningen til partiene i EU parlamentet er sterk. Bruker man J Santer som eksempel igjen, ser man at han som tidligere leder i Kommisjonen og aktiv politiker i EPP allerede var i stor grad institusjonalisert på EU nivået da han tok plass i Konventet som representant for Luxemburgs regjering. Situasjonen blir på sett og vis motsatt av hva det intergovernmentale perspektivet postulerer. Her er det en person som lar seg påvirke av sin bakgrunn i EU institusjonene i utøvelsen av rollen som nasjonalstatlig representant. Det er ikke noe bevis på at de to rollene nødvendigvis kolliderte. Derfor kan man ikke si noe om at hvilken rolle som ble sterkest aktivisert. Likevel er det

interessant i seg selv at han gjorde felles sak med en konkurrerende institusjon. Det er et klart tegn på at synet på EU institusjonene som passive verktøy for å redusere transaksjonskostnader trenger å modifiseres.

Videre kan man sette den høye aktiviteten til representanter fra EU parlamentet opp mot aktiviteten til medlemslandene. Hvis medlemslandene hadde sett på selve konventsprosessen som mindre viktig på grunn av at de satt med kontrollen gjennom å kunne forkaste eller godta det endelige forslaget ved Konventets slutt, så kunne man forvente en lav grad av deltagelse under selve prosessen. Det var som tabellen viser ikke tilfelle. Medlemslandene viste i både tabell 1 og 2 at de sendte inn mer forslag enn hva som var forventet i forhold til en normalfordeling.

Kommisjonen leverte på lik linje med medlemslandenes regjeringer inn antall endringsforslag forventet ut i fra en normalfordeling. På den annen side hadde de til enhver tid to medlemmer i presidentskapet. Den innflytelsen det ga gjennom hele prosessen førte trolig til en mindre grad av aktivitet under og mellom allmøtene enn det ville ha gjort uten den rollen. Resultatene rundt tabell 3 tilsier også at Kommisjonen opptrådte enhetlig gjennom hele prosessen. Alt som Kommisjonens medlemmer i Konventet foretok seg var utelukkende som representant for sin egen institusjon.

Andre resultater fra tabell 1 og 2 verdt å kommentere er at den prosentvise andelen av forslag synker klart for EU parlamentet fra tabell 1 til 2. Grunnen til at andelen synker er ikke mulig å lese ut fra tabellene. En mulig forklaring kan ligge i forskjellen mellom saksfeltene. Med det menes at utenriks og sikkerhetspolitikk har alltid vært et av de viktigste saksfeltene for det enkelte medlemsland og dermed kan man forvente høyere engasjement på det saksfeltet. Parlamentets daglige virke er på den annen side mer påvirket av hvordan den institusjonelle arkitekturen i EU er. Det kan i så fall forklares ut i fra forventningene i perspektivet at representantene fra EU parlamentet har høyest aktivitet på det saksfeltet som angår dem selv i størst grad.

Tiden mellom allmøtene i lys av det intergovernmentale perspektiv

En av det intergovernmentale perspektivs grunnleggende forutsetninger er at regjeringsmedlemmer i den enkelte nasjonalstat kommer til EU nivået med ferdigforhandlede interesser fra hjemmearenaen og fungerer dermed som agenter for egen stat. Hvis det er tilfelle, vil man ikke finne mange allianser på tvers av nasjonalstatlige grenser. Den naturlige alliansen i lys av perspektivet vil da være at representanter for nasjonale parlamenter og representanter for medlemslandenes regjeringer innen samme land samarbeider. Linje 8 i tabell 3 bekrefter dette synet. Av de 98 forslagene som var en kombinasjon av representanter for nasjonale parlamenter og representanter for medlemslandenes regjeringer, så var samtlige basert i bare en nasjonalstat. Det betyr at den nasjonalstatlige lojaliteten var sterk. Partipolitiske skillelinjer på den enkelte nasjonalstats hjemmearena var ikke eksisterende på den europeiske arenaen. Det svenske eksempelet viser dette. De seks representerte fire forskjellige partier fra både venstre og høyre fløy i den svenske politikken, men på den europeiske arena sto de samlet. Under denne fasen i Konventet var det derfor tydelig at arbeidet med det foreløpige forslaget til presidentskapet foregikk i all hovedsak etter et nasjonalstatlig mønster. Nasjonalstatlig samarbeid eksemplifisert ved det fransk/tyske forslaget var fraværende i denne fasen av Konventet. En mulig forklaring i tråd med perspektivet kan være at forslaget fra presidentskapet utfordret de tidligere fremforhandlede nasjonale standpunktene, som igjen førte til at disse måtte revurderes og forhandles på nytt. Det ville i så fall gjøre det naturlig for nasjonale parlamentarikere og representanter for nasjonale regjeringer og diskutere det i samråd. Det igjen vil minske muligheten for samarbeid over landegrensene på grunn av at et slikt samarbeid forutsetter et ferdigforhandlet nasjonalstatlig standpunkt.

4.2.6 Andre allmøte

Det andre allmøtet var preget av mindre konflikt og diskusjonen var mer strukturert enn under det første allmøtet. Forfatningsutkastet til presidentskapet bidro i stor grad til dette. På bakgrunn av innsendte forslag og diskusjonen under det første allmøtet konstruerte de et fullstendig forslag helt ned i minste detalj. Det umuliggjorde en detaljert punktvis diskusjon om alle sider av den institusjonelle arkitekturen. Derfor ble det fokusert på de store sakene som permanent president i Rådet, antall kommissærer i Kommisjonen, en felles utenriksminister for EU og tilslutt styrking av Parlamentets rolle. Mange av argumentene under det andre allmøtet var de samme som ble fremført under det første allmøtet. De vil derfor ikke bli diskutert like utførlig opp i mot teorien denne gang.

Andre allmøte i lys av det institusjonelle perspektiv

De to representantene fra Kommisjonen gikk som under det første allmøtet sterkt ut mot en permanent president i Rådet. Motstanden fikk økt betydning i form av at begge kommissærene satt i presidentskapet og dermed var med på å forme ordlyden i forslaget som ble diskutert. Det betyr at de sannsynligvis også jobbet mot forslaget under presidentskapets arbeid. Det viste at kommissærene under skiftende omgivelser har utøvet et sterkt forsvar av egen institusjon. Kommissærene så innføringen av permanent president som en trussel mot egen institusjon og det betydde mer enn et eventuelt press om å stå bak forslaget til presidentskapet, som de hadde vært med på å forme. I en konflikt mellom to motstridende roller så vil den rollen med dypest forankring være den som aktiviseres. I dette tilfelle rollen som forsvarer av egen institusjon.

Kommissær Vitorino argumenterer i tråd med det institusjonelle perspektivet da han påpekte muligheten for en rollekonflikt hos den permanente presidenten med å både være administrator og politisk leder på engang. Denne dobbelrollen vil i lys av perspektivet gjøre at eventuelle forventede instrumentelle effekter av en slik stilling

vil hemmes. I det opprinnelige forslaget var det ikke forventet problemer med den nevnte dobbelrollen, heller ikke i forslaget til presidentskapet. Ifølge forventningene utledet av perspektivet vil det også kunne oppstå en rollekonflikt mellom den permanente presidenten og utenriksministeren. Dette ble også nevnt i diskusjonen. Utenriksministeren vil ha sitt mandat i Rådet styrt av den permanente presidenten, mens i arbeidet med utenrikspolitikk så vil han/hun være underlagt kommisjonspresidenten og Kommisjonens kollegiale kultur. Konflikten vil da kunne oppstå i form av at det er vanskelig å forutse hvor utenriksministeren vil hente sin lojalitet. Begge disse institusjonelle nyvinningene er såpass store brudd med tidligere praksis at muligheten for å oppnå de forventede effekter minsker.

Duhamel fra PES påpekte det faktum at en permanent president ikke nødvendigvis måtte komme fra en av de store statene. Han plasserte seg midt i mellom tilhengerne av en permanent president og tilhengerne av en forbedret rotasjonsordning. Han mente at både en permanent president og en forbedring av den tidligere rotasjonsordningen kunne fungere under gitte omstendigheter. Konsekvensene av hans uttalelse om en president fra et lite land er interessant å se nærmere på. Motstanden forslaget møtte fra de små og mellomstore statene viser at de i utgangspunktet motsetter seg forslaget. Motstanden var riktignok basert i en motstand mot et EU styrt av de store statene og ikke i at posisjonen utfordret Kommisjonen. Den motstanden betyr ikke at de vil unnlate å forsøke å få sin representant inn i stillingen hvis forslaget blir en realitet. Hvis en representant fra et mindre medlemsland skulle få den stillingen, så kan man tenke seg at de i mindre grad vil utfordre Kommisjonens stilling. Et eksempel vil kunne være Santer i den posisjonen. Som tidligere leder av Kommisjonen vil han trolig i større grad samarbeide tettere med Kommisjonen, enn en president fra et mindre integrasjonsvillig medlemsland.

I debatten om antall kommissærer lanserte Santer et kompromissforslag hvor retten til en kommissær per medlemsland bortfaller i bytte mot en oppløsningsrett for Parlamentet. Oppløsningsretten skulle tre i kraft ved parlamentets bruk av sensurveto ovenfor Kommisjonen. Det Europeiske Råd skulle tilslutt godkjenne en eventuell

oppløsning. Det er et forslag som styrker Kommisjonens stilling ved at bruk av veto vil vanskeliggjøres på grunn av konsekvensene for Parlamentet. Den økte innflytelsen Kommisjonen oppnår med dette må veies oppimot den svekkelse det innebærer at alle medlemsland til enhver tid ikke har en kommissær i Kommisjonen. Jeg tror en begrensende faktor i Parlamentets bruk av sensurveto har mer å si for Kommisjonens effektivitet enn antall kommissærer. Derfor vil et slikt forslag totalt sett øke Kommisjonens innflytelse.

I forhold til den foreslåtte utenriksminister stillingen så ser man at Brok fra EPP går ut og støtter opprettelsen, riktignok med visse forbehold. Stillingen var foreslått å ha mandatet sitt i Rådet samtidig som personen ville overta arbeidsoppgavene til den tidligere kommissær for eksterne relasjoner. Både EPPs forslag og Broks uttalelser tidligere i Konventet var preget av en motstand mot et nasjonalstatlig dominert EU. Hans støtte til forslaget i dette tilfelle må derfor være basert i at stillingen skal ha sitt daglige virke som visepresident i Kommisjonen. Det var på den tiden vanskelig å forutse hvordan stillingen ville fungere i praksis med den doble institusjonelle tilknytningen. Det er derfor trolig at Brok vurderte utenriksministerens medlemskap i Kommisjonen som mer betydningsfullt i form av innflytelse, enn at mandatet var basert i Rådet.

Andre allmøte i lys av det intergovernmentale perspektiv

Det beste beviset på de store staters innflytelse var at forslaget om en permanent president i Rådet først lansert i det fransk/tyske forslaget overlevde hele prosessen. Først møtte det stor motstand i diskusjonen under det første allmøtet. Dette i form av bredden i institusjonell tilknytning på motstanderne. Motstanderne besto av representanter fra de små og store medlemslandenes regjeringer og parlamenter, representantene fra Kommisjonen, representanter fra de nye søkerlandenes regjeringer og parlamenter og tilslutt representanter fra EU parlamentet. Det alene tilsa at det burde blitt forkastet. Til tross for motstanden valgte presidentskapet å

innlemme forslaget uten endringer i det første fulle utkastet levert før det andre allmøtet. Sammensetningen i presidentskapet var en annen faktor som kunne sette en stopper for forslaget. De interne beslutningsprosedyrene i presidentskapet var riktignok ikke offentliggjort, så nøyaktig hvordan de bestemte hvilke forslag som ble med videre og hvilke som ble forkastet vites ikke. Det som var klart var at flere uttalte motstandere av forslaget satt i presidentskapet (Barnier, Vitorino, Bruton, Papandreou). Jeg velger derfor å tro at det er den opprinnelige avsenders innflytelse som er den viktigste årsak til at forslaget har passert gjennom konventsprosessen uten modifikasjoner. En allianse bestående av Frankrike og Tysklands regjeringer støttet av representanter fra Storbritannia og Italias regjeringer innehar så mye økonomisk makt at i lys av perspektivet vil de drive i gjennom sin vilje et intergovernmentalt EU. Det synes å være tilfelle her.

Det er også interessant at resultatet av diskusjonen rundt antall kommissærer gikk i favør av de store statene versus de små og mellomstore statene. Under diskusjonen både under det første og andre allmøtet så virket det som en sak der engasjementet var vesentlig større hos representantene for de små og mellomstore statene, som argumenterte for en kommissær per medlemsland. To uttalelser representert ved de store statene om temaet var da Palacio fra Spanias regjering som argumenterte for at Kommisjonen ikke var ment å representere nasjonalstatlige interesser uansett, så poenget med en kommissær per medlemsland var fraværende og Fischer som støttet Santerers kompromissforslag ment å kompensere for bortfallet av en kommissær per medlemsland. Som eksempelet med Santer viste, så var ikke alle de små og mellomstore medlemslandene motstandere av forslaget om en reduksjon til 15 kommissærer. Effektivitetshensyn spilte også i stor grad inn på bakgrunnen for reduksjonen. De argumentene til tross, så viste realitetene at det som perspektivet postulerer om at nasjonalstatlig innflytelse er avhengig av størrelse, stemmer. Sammenligner man utelukkende nasjonalstatene i diskusjonene, så ser man at de store statene ikke tapte saker av stor betydning. De små derimot motsatte seg i all hovedsak både en permanent president i Rådet og reduksjon av Kommisjonens størrelse. Begge ble beholdt gjennom hele prosessen.

Ved plasseringen av utenriksministerstillingen under Rådet viste nasjonalstatene at utenriks og sikkerhetspolitikk fortsatt skulle være på nasjonalstatlige hender. I lys av perspektivet vil den daglige innflytelsen fra Kommisjonen ikke rokke ved det faktum at stillingen i siste instans er kontrollert av Rådet. Med en intergovernmental tankegang lagt til grunn, vil realiteten være at Kommisjonen, gjennom tap av kommissæren for eksterne relasjoner, drastisk få redusert sin innflytelse på EUs utenriks og sikkerhetspolitikk.

Valg av kommisjonspresidenten i Parlamentet var i utgangspunktet et forslag ment å styrke Parlamentets rolle ved å gi dem innflytelse i valg av en fremtredende stilling i EU systemet. Forslaget ble gjennomført, men ikke til ytterste konsekvens. Resultatet ble at Parlamentet skulle velge, men de hadde bare en kandidat å velge. Den kandidaten var i tillegg godkjent på forhånd av Rådet. I realiteten var derfor dette forslaget lite forskjellig fra den tidligere praksis hvor Rådet sto for hele prosessen selv. Hübner påpekte at det nye forslaget i realiteten bare var en ratifisering og ikke et valg. Dette er et nytt eksempel på at reformer ment å styrke de europeiske institusjonene mister kraft ved at den nasjonalstatlige kontrollen fortsatt eksisterer.

4.2.7 Fra andre allmøtet til endelig forslag

I dette kapittelet skal jeg kort kommentere de endringene som ble foretatt fra før det andre allmøtet til det endelige forslaget.

Som nevnt i empirien var det få forandringer i reformforslaget av vesentlig betydning. De forandringene som ble gjennomført fra forslaget levert før det første allmøtet til det endelige bar alle preg av "window dressing". Med det menes at ingen substansielle endringer ble foretatt og at det som ble endret bare ble gjort for å vise at man tok hensyn til alle sider. Et eksempel var at i forhold til den permanente presidenten i Rådet så "blidgjorde" man motstanderne ved å påpeke at den eksterne representasjonen for presidenten ikke skulle overlappe utenriksministerens

funksjoner. Et annet eksempel var innførselen av ikke voterende kommissærer med plass i Kommisjonen. Det forslaget spiller institusjonelt sett ingen rolle, men kan tolkes som en utstrekning til de små landene som i diskusjonen argumenterte for viktigheten av å ha en tilgang til Kommisjonens indre liv. Mangelen på vesentlige endringer gjør at man kan konkludere med at brorparten av det endelige forslaget var klart før det andre allmøtet. Det betyr at hva som ble innlevert før det første allmøtet, selve diskusjonen under det første allmøtet og den hektiske tiden med innlevering av endringsforlag rett etter det første allmøtet, var der påvirkning fra deltagerne i Konventet var mulig.

4.3 Gjennomslag i prosessen for de ikke-statlige aktørene

Her skal jeg ta et tilbakeblikk på hele prosessen for å diskutere gjennomslag i prosessen for de ikke-statlige aktørene.

Eventuelt gjennomslag er knyttet til rollen som medlem av en institusjon på det europeiske nivået. Det betyr at jeg leter etter eventuelt gjennomslag med institusjonelle ”briller”. Grunnen til dette er at skal jeg finne mulig gjennomslag, så må perspektivet kunne forklare en slik hendelse. Det intergovernmentale fungerer i så måte som en kontrast. Med det menes at ingen gjennomslag i prosessen for ikke-statlige aktører betyr en styrkning av perspektivets forklaringskraft. Perspektivene er ikke fullt ut gjensidig utelukkende. Det betyr at det i den samme prosessen kan finnes empiri som både styrker og svekker begge perspektivenes forklaringskraft. Et viktig poeng i forhold til det intergovernmentale perspektivet er at i dette tilfelle hvor en så viktig sak som institusjonell reform diskuteres, så vil klart gjennomslag for EU institusjonene vesentlig svekke det perspektivets forklaringskraft. Klart gjennomslag definerer jeg her som en sak der de store nasjonalstatene blir overstyrt av andre aktører. Det intergovernmentale perspektivet er grunnlagt på den forutsetning at nasjonalstatene bestemmer fundamentale endringer innen EU systemet. Diskusjon om gjennomslag er derfor fåfengt med bakgrunn i dette perspektivet.

I lys av det institusjonelle perspektivet utfordres derimot den tanken at medlemmer i institusjoner som Kommisjonen og Parlamentet utelukkende fungerer som agenter for sine respektive nasjonalstater. De teoretiske forventningene til et eventuelt gjennomslag er derfor forskjellige. Det institusjonelle perspektivet vil postulere at den institusjonelle tilknytningen de ikke-statlige aktørene brakte med seg inn i Konventet, vil være det som blir aktivisert i søken etter mening. Med institusjonell tilknytning menes den institusjonen de har sitt daglige virke. I en ny institusjonell setting som Konventet, vil en søken etter en mening resultere i at den ”logic of appropriateness” som blir aktivisert er identisk med den de brakte med seg fra sin institusjon.

I drøftelsen av gjennomslag kan det først være interessant å problematisere begrepet ”diskusjon”. Tanken om gjennomslag legger til grunn andre premisser enn en åpen meningsutveksling. Gjennomslag er derimot nært knyttet til forhandlingsbegrepet. Et av målene i Konventet var en mer dialogpreget reformprosess hvor diskusjon skulle stå sentralt i motsetning til forhandlinger (Laeken erklæringen). Et tilbakeblikk over prosessen gjør at man kan stille seg spørsmålet om det faktisk var tilfelle. Diskusjonsbegrepet ble brukt i flere av dokumentene som omhandlet allmøtene og i oppgaven for å beskrive situasjonen under allmøtene. Ser man på de ulike aktørenes argumentasjon under allmøtene, så ser man at forhandlinger trolig er en bedre betegnelse. Grunnen er at ”diskusjon” forutsetter en vilje til forandring av eget synspunkt i møte med nye argumenter. Forhandling på den annen side er at man prøver å vinne frem i størst mulig grad med eget syn. Således ble begrepet diskusjon brukt for å dekke over det faktum at tidligere tautrekking praksis fra reformarbeid innen EU fortsatt var det som dominerte. Det er dog i samsvar med forventningene til begge perspektivene. At tidligere reformer og deres arbeidsmåter har betydning for fremtidige er i tråd med sti-avhengighets begrepet innen det institusjonelle perspektivet (Thelen 1999). Det var samtidig en av forutsetningene innen det

intergovernmentale perspektivet at staters forhandlingsmakt var viktig (Moravesik 1993, Sverdrup 1999).

Et trekk man ser i arbeidet med empirien er at de ikke-statlige aktørene var først ute med flere av de viktigste institusjonelle endringene i det endelige forslaget. Forslaget om en egen utenriksminister, de nye voteringsvektene i Rådet og redusering av antall kommissærer var noen av eksemplene. Kan det tolkes som gjennomslag i prosessen? En intergovernmentalist vil definitivt hevde nei, og ikke bare på det generelle grunnlag at ikke-statlige aktører fungerer som agenter. Begrunnelsen vil være at det var i tråd med det fransk/tyske forslaget og at det var først da forslagene ble fremstilt der, de fikk gjennomslag i prosessen. Jeg mener en slik argumentasjon overser vesentlige argumenter. Det at de ikke-statlige aktørene, og da især Kommisjonen og EPP, var først med flere av de viktigste forslagene var av stor betydning. Det er god grunn for å tro at det fransk/tyske forslaget må ha vært influert av de ikke-statlige aktørenes forslag. Graden av påvirkning er selvfølgelig umulig å fastslå. Det er dog lite trolig at de respektive utenriksministrene ikke hadde tilgang på informasjon om hva de største ikke-statlige aktørene kom til å foreslå av forandringer i Konventet. Derfor kan man argumentere for at de ikke-statlige aktørene har fungert som premissleverandører for hvilken retning diskusjonen tok på flere sentrale felter. Det betyr igjen at ved å levere forslag akseptable for de store statene, så begrenset de muligheten for andre forslag som kunne ha svekket deres egen stilling. Selv om selve beslutningsmakten til de store statene ikke ble rokket ved, så var det en indikasjon på gjennomslag for de ikke-statlige aktørene at deres forslag var de opprinnelige.

Jeg skal se litt nærmere på utenriksministerstillingens institusjonelle plassering som et mulig gjennomslag for de ikke-statlige aktørene. Både Kommisjonen og EPP hadde denne stillingen med i forslagene sine, riktignok under andre navn og med større grad av innflytelse for Kommisjonen over stillingens maktbase. Jeg vil hevde at det faktum at stillingen skulle fungere som visepresident i Kommisjonen kan spores tilbake til disse forslagene. Ser man i empirien hvordan kommissærene i Konventet ofte argumenterte i samsvar med en institusjonell tankegang, så vitner det

om at de også så viktigheten av å plassere en slik stillings daglige virke i Kommissjonen. Det betydde at de ville utøve innflytelse selv om maktbasen i stor grad lå et annet sted. Et motargument kan være at hele Kommissjonen sett i lys av det intergovernmentale perspektivet likevel er styrt av nasjonalstatene. Det argumentet motbeviser ikke det faktum at de ikke-statlige aktørene nettopp ønsket å legge det daglige virke under Kommissjonen. Dermed kan de sies å ha hatt gjennomslag på det punktet uansett hvordan innflytelsen over stillingen arter seg i ettertid.

Alliansene basert i partigruppene i Parlamentet var et viktig poeng i forhold til gjennomslag. I diskusjonen om EUs institusjonelle struktur, som ut ifra det intergovernmentale perspektivets forventninger burde være det stedet man tydeligst finner nasjonalstatlig dominans, så er det påfallende å finne allianser basert i partigrupper i Parlamentet. Det at regjeringsmedlemmer fra medlemsland deltok i slike allianser da de satt som representanter for sine nasjonalstater var unikt. Om forslagene gikk i retning av mer makt til nasjonalstatene eller ikke spiller mindre rolle. Betydningen av at parlamentsgruppene var i stand til å danne slike brede allianser i en slik intergovernmental setting var et klart bevis på at de var med på å prege prosessen.

5. Konklusjon og avslutning

5.1 Innledning

Formålet med oppgaven har vært å analysere ikke-statlige aktørers roller, deltagelse og gjennomslag i en helt ny type reformprosess innen EU. Med bakgrunn i en prosessstudie har jeg både sett på ikke-statlige aktører for seg og i samspill med aktører med en nasjonalstatlig tilknytning. Empirien er analysert og søkt forklart ut fra et institusjonelt perspektiv med et intergovernmentalt perspektiv som motvekt. Videre i kapittelet skal jeg konkludere funnene med utgangspunkt i den tredelte problemstillingen. Tilslutt en kort avslutning.

5.2 De ikke-statlige aktørenes rolle

I lys av de to perspektivene hadde forskjellige forventninger til rolleutøvelsen til de ikke-statlige aktørene. I lys av det institusjonelle perspektivet ville man kunne forvente ikke-statlige aktører å opptre som en forsvarer av den institusjonen de representerte i Konventet. De intergovernmentale forventningene innebar at de ikke-statlige aktørene skulle opptre som lojale agenter for sine respektive nasjonalstater.

Forslagene til reform som ble sendt inn før Konventet bar preg av at rollen som institusjonsforsvarer ble sterkt vektlagt blant de ikke-statlige aktørene. Det var tydelig at alle tre forslagene hadde som mål å styrke sin egen institusjons innflytelse. Analysen viste også at de ikke-statlige aktørene opptrådte som forsvarer av sine egne institusjoner under diskusjonene i møte med de nasjonalstatlige representantene. Dette gjaldt både kommissærene og representantene for partigruppene i Parlamentet. Et godt eksempel på dette var M Barnier (Fra) og E Brok (Tys) sin motstand mot det fransk/tyske forslaget om en permanent president i Rådet. I lys av det intergovernmentale perspektivet vil man forvente en forsvaring av det fransk/tyske forslaget. Begge motsatte seg likevel forslaget på grunn av at det var forventet at det

ville forrykke den institusjonelle balansen i favør av nasjonalstatene på bekostning av sine egne institusjoner. Blant representantene for partigruppene så man også at partipolitiske skillelinjer i Parlamentet ikke ble aktivisert i diskusjonene, men at de sammen forsvarte Parlamentets innflytelse uavhengig av partigruppe. Videre så man at alle partigruppene var i stand til å aktivisere parlamentsrollen hos medlemmer med nasjonalstatlig tilknytning i Konventet. Dette gjennom innsendte forslag hvor blant annet representanter for nasjonalstatenes regjeringer skrev under på partiforslag basert i Parlamentet. Selve organiseringen av Konventet hadde den betydning at med to kommissærer i presidentskapet så hadde representanter fra de ikke-statlige aktørene også innvirkning utover gode argumenter i forslag og diskusjoner. Presidentskapets rolle i forhold til seleksjonen av forslag som kom med i det skulle bli det endelige forslaget, var større enn forventet. Empirien viste at detaljene i all hovedsak ble avgjort rundt det første allmøtet. Derfor kan man konkludere med at rollen som institusjonsforsvarere ble brakt inn i arbeidet til presidentskapet gjennom de to kommissærene. I prosessen kunne det identifiseres to forskjellige roller blant de ikke-statlige aktørene. Kommisjonen deltok aldri i allianser med representanter for andre institusjoner. Begge partigruppene derimot dannet som tidligere nevnt allianser med medlemmer med en annen institusjonell tilknytning. Det var også å forvente i lys av et institusjonelt perspektiv at Kommisjonens arbeidsmåte til daglig med fokus på intern kollegialitet og Parlamentets arbeidsmåte med bygging av vinnende allianser ville påvirke rolleutøvelsen i Konventet. Et siste poeng var at rolleforventningene mine, til de ikke-statlige aktørene og nasjonalstatlige aktørene i synet på makt innen EU, måtte revurderes. En skjematisk forventning om at aktører med nasjonalstatlig bakgrunn hadde som mål å øke nasjonalstatlig innflytelse og at ikke-statlige aktører hadde som mål å øke EU institusjonenes innflytelse viste seg for enkel. I forhold til nasjonalstatene var det ingen tydelig fellesnevner som kunne identifisere i hvor stor grad de var villige til å overføre makt til EU nivået. De ikke-statlige aktørene var mer samkjørte i forhold til overførsel av makt, men forskjellen mellom PES på den ene siden og EPP/Kommisjonen var likevel tydelig. Hvor PES av de tre, var den mest

moderate i overførselen av makt til EU nivået. Ser man derfor *synet på makt* opp imot *forsvaringen av egen institusjon* så ser man at den siste var den klart beste indikatoren på ikke-statlige aktørers rolleutøvelse i Konventet.

Med bakgrunn i analysen så vil det i forhold til de ikke-statlige aktørenes rolleutøvelse i prosessen være slik at forventningene i lys av det institusjonelle perspektivet var akkurat som forventet mens forventningen i lys av det intergovernmentale perspektivet ikke stemte.

5.3 De ikke-statlige aktørenes deltagelse

Grad av deltagelse var faglig interessant på grunn av det i EUs historie var første gang en slik deltagelse var mulig. Ut ifra de teoretiske perspektivene kunne man også her utlede to forskjellige forventninger i forhold til deltagelse. Det institusjonelle perspektivet vil forvente en høy grad av deltagelse uansett aktør i situasjoner der forsvaring av egen institusjon var aktuelt. I lys av det intergovernmentale vil det generelt sett forventes lav deltagelse fra de ikke-statlige aktørene på grunn av deres manglende maktbase innen perspektivet. På den andre siden vil det intergovernmentale perspektivet forvente høy grad av deltagelse hos de store statene i saker der eventuelle endringer ville få store konsekvenser.

Empirien viste at de ikke-statlige aktørene generelt holdt et høyt aktivitetsnivå. Dette gjaldt både i den ”skriftlige” delen med innsending av forslag i forkant og endringsforslag underveis og i den ”muntlige” delen som var diskusjonen under de to allmøtene. Spesielt under de to allmøtene var representantene fra EU parlamentet og Kommisjonen de som ledet motstanden mot det fransk/tyske forslaget. Forslaget om en permanent president i Rådet hadde motstandere fra alle de ulike institusjonelle tilknytningene, men det var representanter for EU-institusjoner som i størst grad omgjorde den motstanden i konkrete innlegg. Videre så man at diskusjonstema hadde en sammenheng med grad av deltagelse. Kommisjonens medlemmer var det beste eksempelet på det. De brukte taletiden sin stort sett bare for å forsvare Kommisjonens

interesser. Kommissærenes plassering i presidentskapet, med den dobbeltrollen det medførte har trolig også hatt innvirkning på den selektive bruken av taletid hos kommissærene. EU Parlamentarikerne på den annen side deltok i diskusjonen mer uavhengig av tema. Det er i tråd med EU parlamentets daglige arbeidsmåte hvor man gjennom innlegg i store fora argumenterer for sitt syn i en hel rekke saker som favner bredt innen EU. Begge disse observasjonene er tråd med forventningene til institusjonelle perspektivet om at arbeidsformen i sine respektive institusjoner også ville bli aktivisert i Konventet. Det intergovernmentale synet om de store staters engasjement i saker av stor betydning ble for øvrig også bekreftet gjennom den Franske og tyske utenriksministerens deltagelse i forsvar av sitt eget forslag.

I forhold til grad av deltagelse så ser man at forventningene i lys av det institusjonelle perspektivet i forhold til de ikke-statlige aktørenes deltagelse i stor grad slo til. Det gjaldt både i henhold til høy aktivitet generelt og aktivitet knyttet til bestemte temaer. Forventningene i lys av det intergovernmentale perspektivet til de nasjonalstatlige aktørene ble også bekreftet. I forhold til de ikke-statlige aktørene så man at den passive rollen man forventet i lys av perspektivet, ikke stemte. Undervurdering av ikke-statlige aktørers deltagelse er jo på sett og vis forventet i lys av det intergovernmentale perspektivet da det er en teori med fokus på nasjonalstatlige aktører. Det var også tydelig at aktørene, i mye større grad enn hva som var intensjonen i Konventet, la til grunn en forhandlingsstil tuftet på tidligere reformpraksis lik den man fant hos IGCene.

5.4 Gjennomslag i prosessen for de ikke-statlige aktørene

Makt- og innflytelsesaspektet innen de institusjonelle perspektivet er knyttet opp imot institusjoners evne til å skape egne verdier utover de rent instrumentelle. En slik verdi er forsvar av egen institusjon mot press utenifra. Det forsvaret av egen institusjon øker derigjennom sjansen for økt makt og innflytelse. Forventningene i lys av det

institusjonelle perspektiver sier dog ikke noe om i hvor langt den makten og innflytelsen strekker seg. Det intergovernmentale perspektivet derimot har som grunnforutsetning at EU er styrt av de store statene gjennom bruk av forhandlingsmakt. Gjennomslag i prosessen for de ikke-statlige aktørene vil derfor utfordre det intergovernmentale perspektivet i mye større grad enn hva mangel på gjennomslag vil bety i lys av det institusjonelle.

I diskusjonen om grad av gjennomslag må man spørre seg sammenlignet med hvem? Sammenlikner man grad av gjennomslag med de store statene innen EU legger man ujevne premisser til grunn. Derfor må en sammenligning opp i mot nasjonalstatlige aktører spesifiseres. Sett opp i mot Frankrike og Tyskland og deres forslags store samsvar med det endelige resultatet så kan graden av gjennomslaget sies og ha vært beskjedent. Sammenligner man med for eksempel Finland som aktør i grad av gjennomslag, vil graden av gjennomslag være stor. Spørsmålet videre blir da om graden av gjennomslag for de ikke statlige aktører er av en så stor grad det kan utfordre det intergovernmentale perspektivet? Jeg identifiserte tre felter hvor jeg argumenterte for gjennomslag i prosessen i kapittel 4.3. Det var de ikke-statlige aktørenes forslag, som var først ute med flere sentrale punkter i det endelige forslaget, det var i forhold til plasseringen av utenriksministerens daglige virke institusjonelt under Kommisjonen og til slutt dannelsen av allianser basert i de politiske partiene i Parlamentet. Jeg mener de tre punktene sett i sammenheng viser en grad av gjennomslag i en prosess der det intergovernmentale postulerer ingen gjennomslag overhodet. Således mener jeg det intergovernmentale perspektivet undervurderer de ikke-statlige aktørenes mulighet for gjennomslag. Den undervurderingen rokket ikke ved det faktum at de store statene, gjennom sitt forslag var den dominerende aktør hva gjennomslag i prosessen angikk. Trekker man også inn at allmøtene bar preg av en forhandlingssituasjon snarere enn en åpen diskusjon, så har man enda et argument for nasjonalstatlig innflytelse i prosessen. Her lå mye av grunnen til at det fransk/tyske forslaget fikk sette dagsorden i så sterk grad. En forhandlingssituasjon stiller krav til høye ressurser i motsetning til en diskusjon som stiller krav til gode argumenter. Konklusjonen blir da at ved viktige reformer så er

fortsatt de store statene de aktørene med mest makt og innflytelse. Således vil det og bør det være i et EU som balanserer mellom internasjonal organisasjon og en føderasjon av stater.

5.5 Avslutning

De ikke-statlige aktørene tok godt vare på den muligheten Konventet bød på i form av deltagelse i prosessen rundt institusjonell reform. Konventets organisering var med på å åpne for den muligheten i mye større grad enn hvis de ikke-statlige aktørene bare hadde fått deltagerrettigheter i en tradisjonell IGC. Selve organiseringen var bevisst planlagt med en åpen struktur, bred deltagelse, ønske om en åpen dialog og en lang tidshorisont for å nå Konventets overordnede mål. De overordnede mål var som nevnt større grad av åpenhet, mer demokratiske prosedyrer og høyere grad av effektivitet i beslutninger. Institusjonell reform var et av de viktigste punktene for å nå de målene. Det er på ingen måte klart at prosessen rundt institusjonell reform har bidratt til å oppfylle den overordnede målsetningen. Oppgaven viser at tidligere praksis fra reformarbeid i stor grad ble identifisert også under konventsprosessen. Eksempler på dette er de store staters høye grad av innflytelse, forhandlingspreget under allmøtene og mangel på radikale institusjonelle reformer.

Det har vært høy grad av samsvar mellom forventningene i lys av det institusjonelle perspektivet og de empiriske funn. Hele prosessen sett under ett så har de ikke-statlige aktørene kommet styrket ut av prosessen. Både gjennom sin klare rolleutøvelse og høye grad av deltagelse var de i stand til å prege en prosess hvor all tidligere erfaring viste at nasjonalstatene satte sin selvbestemmelse høyt.

I forhold til det intergovernmentale perspektivet har empirien vist at forventningene utledet av perspektivet undervurderer ikke-statlige aktørers rolleutøvelse og grad av deltagelse i møte med representantene for nasjonalstatene. Den utilstrekkeligheten ved perspektivet til tross, så har forventningene i lys av det intergovernmentale

122

perspektivet vist seg å stemme godt med hvordan de store nasjonalstatene var i stand til å dominere prosessen.

Den manglende ratifiseringen og kritikken i etterkant av prosessen forandrer ikke på det faktum at Konventet som reformprosess var både demokratisk, original og helt unik i nasjonal og internasjonal sammenheng.

Kildeliste

BØKER, ARTIKLER OG LIGNENDE

Andersen, Ib (1990): *Valg av organizations sociologisk metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur

Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering – forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andersen, Svein S. og K.A. Eliassen (2001). "Introduction: The EU as a New Political System", kap.1 i S.S. Andersen og K.A. Eliassen (red.): *Making Policy in Europe*. London: Sage

Andersen, Svein S. (2003). "On a clear day you can see the EU, Case Study Methodology in EU Research". ARENA - Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo 16/03. Working Paper.

Amato, Guliano (14.11.2003) "The commitment of European socialists and social democrats to a European Constitution" [online].URL:
<http://www.eurosociologists.org/upload/Publications/75ENIGC%20and%20Constitution.pdf>

Aspinwall, M. and G. Schneider (2000). "Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration", *European Journal of Political Research* 38: 1-36.

Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Tano

Egeberg, Morten (2004). "An organisational approach to European integration: Outline of a Complementary Perspective", *European Journal of Political Research* 43 (2): 199-219.

Eriksen, Erik O (2007) "Hva slags framtidig EU - borgernes eller statenes?" [online].URL:
<http://www.arena.uio.no/events/EUsFremtidNorge03/HvaslagsframtidigEU.doc>

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo Universitetsforlaget.

Crum, Ben (27.01.03a) "The function of the institutions" *Notes of the Meeting of The European Convention, 20 & 21 January 2003* [online].URL:
<http://www.epin.org/papers/ConventionNotes/ConventionReport9.pdf>

Crum, Ben (01.03.03b) "Towards Finality? A preliminary assessment of the achievements of the European Convention" Arena Working Paper [online].URL:
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/03_04.xml

- Dehaene, Jean-Luc (2002) "The View From Within: An interview with the Convention's vice-president" Collegium n°24¹³ [online].URL: <http://www.coleurop.be/file/content/publications/pdf/Collegium24.pdf>
- Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (2006): *The Council of Ministers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kohler –Koch, Beate (1997). "The European Union Facing Enlargement: Still a System sui generis?" [online].URL: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp3-20.pdf>
- Lamassoure, Alain (24.04.2002): Report on the division of competences between the European Union and the Member States [online].URL: <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP/NONSGML+REPORT+A5-2002-0133+0+DOC+WORD+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>
- Lien, Steinar og Jan Kato Fremstad (1989): Organisering av organisasjonsendringer. I Morten Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling – bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Magnette P.(2002) "Deliberation vs Negotiation. A first analysis of the Convention on the Future of the Union", A paper presented at the 1 Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux, 26-28 September 2002
- Magnette P og K Nicolaidis (2004) "The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric" Published in *West European Politics, April 2004* [online].URL: <http://users.ox.ac.uk/~ssfc0041/magnettenicolaidis.pdf>
- March, J.G. (1994). "A Primer in Decision Making". New York: Free Press
- March, J.G. og Johan P. Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78: 734-749.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989): "Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics" New York: Free Press.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1996): "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance*, vol. 9
- March, J.G. og J.P. Olsen (2005): Elaborating the "new institutionalism" ARENA - Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo 16/03. Working Paper.
- Middlemas, K (1995) "*Orchestrating Europe: the Informal Politics of the European Union, 1973-95*". Introductory chapters on EU history.

- Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524,
- Moravcsik, A. (1995): "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 611-628.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL press
- Nugent, Neill. (2001). *The European Commission*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Olsen, Johan P. (1992). "Analyzing Institutional Dynamics", *Staatwissenschaften und Staatspraxis. Nomos Verlagsgesellschaft* 3 (2): 247-271.
- Olsen, Johan P. (2000/2001). "Organising European Institutions of Governance: A Prelude to an Institutional Account of Political Integration", s.2-37 i (red.): Wallace, H., *Whose Europe? Interlocking Dimensions of Integration*. London: MacMillan Press,
- Peters, B.Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, London and New York: Pinter.
- Rosamond; Ben. (2000): "Theories of European integration". Houndmills: Palgrave
- Selznick, Philip (1957): *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row.
- Sverdrup, Ulf (1999). "Precedents and Present Events in the European Union: An Institutional Perspective on Treaty Reform", kap 13 i Neunreiter, Karlheinz og Wiener (red.): *European Integration. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy after Amsterdam*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics. I *Annual Review of Political Science*, 2: 369- 404.
- Yin, Robert (1997): *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. London: Sage Applied Social Research Methods Series, vol. 5.

DOKUMENTER/HJEMMESIDER

Epin (2005) [online]. – URL: <http://www.epin.org/about/index.php>

EU History hjemmeside (2007) (03.09.06) [online].URL: <http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?c=3&m=&session=>

- Europaparlamentet (21.01.2003a) "Background Information"[online].URL:
<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT%2BPRESS%2BBI-20030121-1%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0//EN&LEVEL=2&NAV=S#top>
- Europaparlamentet (15.05.2003b) "Background Information"[online].URL:
<http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+PRESS+BI-20030515-1+0+DOC+XML+V0//EN&LEVEL=2&NAV=S&L=EN#SECTION1>
- Europaveien hjemmeside (03.09.06) [online].URL: <http://www.europaveien.no/>
- European Convention (10.01.2003a) "The Functioning of the Institutions", CONV 477/03 [online].URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00477en03.pdf>
- European Convention (16.01.2003b) "Franco-German contribution to the European Convention concerning the Union's institutional architecture", CONV 489/03 [online].URL:
<http://www.europakonvent.info/europakonvent/konvent/psfile/download/30/cv00489en03e2d7cd344046.pdf>
- European Convention (23.04.2003c) "Institutions – draft articles for Title IV of Part 1 of the Constitution", CONV 691/03 [online].URL:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00691en03.pdf>
- European Convention (09.05.2003d) "Summary sheet of proposals of amendments concerning external action, including defence policy", CONV 707/03 [online].URL:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00707en03.pdf>
- European Convention (09.05.2003e) "Oversikt over endringsforslagene når det gjelder Unionens institusjoner", CONV 709/03 [online].URL:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/su/03/cv00/cv00709sv03.pdf>
- European Convention (27.05.2003f) "Sammanfattande rapport från plenarmötet "CONV 748/03[online].URL:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/su/03/cv00/cv00748sv03.pdf>
- European Convention (18.07.2003g) "Draft Treaty establishing a Constitution for Europe" CONV850/03[online].URL:<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>
- EPPs forslag (07.03.2002a) "A constitution for a strong Europe"[online].URL:
http://www.epp-ed.org/Press/peve02/eve30/congressdoc_en.asp
- EPPs forslag (10.11.2002b) "The constitution of the European Union"[online].URL:
<http://www.kent.ac.uk/kcfe/euconstitutions/EPP%20Constitution.pdf>
- Folketingets EU opplysning (01.10.2003) [online]. - URL: http://www.eu-opplysningen.dk/upload/application/pdf/e08cfabb/ca_konvent_06.pdf
- Kommisjonens forslag (04.12.2002) "For the European Union Peace, Freedom, Solidarity" [online].URL: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/com051202_en.pdf

Konventets offisielle hjemmeside (2003) [online].URL: <http://european-convention.eu.int/>

Laeken-erklæringen (01.12.2001) "Laeken-erklæringen om Europeiske Unionens fremtid"
[online].URL: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNSV.pdf>

NiceTraktaten (10.03.2001) [online].URL: http://europa.eu.int/eur-lex/sv/treaties/dat/nice_treaty_sv.pdf

PESs forslag (03.10.2002) "Priorities for Europe" [online].URL:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00392en2.pdf>

PESs hjemmeside (15.11.2004) [online].URL: <http://www.eurosocialists.org/>

Svenske riksdagen (2006) : [online].URL:
http://www.riksdagen.se/templates/R_SubStartPage___272.aspx